

**UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
DE LOS LLANOS OCCIDENTALES  
“EZEQUIEL ZAMORA”  
UNELLEZ-BARINAS**

**EL DERECHO DE PERMANENCIA EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA  
VENEZOLANA**

**Autor: Abg. Elías de Jesús Heneche Tovar  
Tutora: Dra. Nora Vásquez de Escobar**

**Barinas, julio de 2019**

**UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
DE LOS LLANOS OCCIDENTALES  
“EZEQUIEL ZAMORA”  
UNELLEZ-BARINAS**

**EL DERECHO DE PERMANENCIA EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA  
VENEZOLANA**

**Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de Especialista en  
Derecho Agrario y Ambiental**

**Autor: Abg. Elías de Jesús Heneche Tovar  
Tutora: Dra. Nora Vásquez de Escobar**

**Barinas, julio de 2019**









## ÍNDICE GENERAL

<b>ÍNDICE GENERAL</b>	pp
<b>RESUMEN</b>	iv
<b>INTRODUCCIÓN</b>	v
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULOS</b>	
<b>I EL PROBLEMA</b>	
Antecedentes del Problema	3
Planteamiento del Problema	09
Objetivos de la Investigación	13
Objetivo General	13
Objetivos Específicos	14
Justificación e Importancia	14
<b>II MARCO TEÓRICO</b>	
<b>Bases Teóricas</b>	
Posesión	17
La Posesión en el derecho Venezolano	18
Propiedad	20
Derecho de Propiedad	20
Función Social de la Propiedad Agraria	21
Beneficiarios de la Propiedad Agrarias	25
Fundamentación de la Propiedad Agraria	25
Principios del Derecho Agrario	26
Derecho de Permanencia	27
<b>Desarrollo de la Investigación</b>	29
<i>Derecho de Permanencia en la Ley de Reforma Agraria, y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento Agrario.</i>	29
Autorización de Desalojo	31
Amparo Agrario	33
Acción de Permanencia	34
<i>Derecho de Permanencia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela</i>	29
Derecho de Permanencia en la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario	45
Sistema de Afectación de Uso	49
Niveles de Productividad y su Certificación por Parte del Instituto Nacional de Tierra	51
Procedimientos Administrativos de Afectación de Uso	51
Sistema de Afectación de Uso	53
Prohibición de Desalojo	62
Amparo Ante Instancia Jurisdiccional	64

	<i>Normas en la Ley que Reconocen el Derecho de Permanencia</i>	65
	Derecho de Permanencia en el Instituto Nacional de Tierra	68
	Derecho de Permanencia en Instancia Judicial	69
	<b>Glosario de Terminos</b>	72
<b>III</b>	<b>MARCO METODOLÓGICO</b>	
	Tipo y Diseño de la Investigación	74
	Procedimiento Metodológico del Diseño Bibliográfico	75
	Técnicas e Instrumentos para la Recolección y Presentación de la información	76
	Técnicas Operacionales para el Manejo de las Fuentes Documentales	78
	Técnica para el Análisis e Interpretación de la información	78
<b>IV</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
	Conclusiones	79
	Recomendaciones	82
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	85



**UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
DE LOS LLANOS OCCIDENTALES  
“EZEQUIEL ZAMORA”  
UNELLEZ-BARINAS**

**EL DERECHO DE PERMANENCIA EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA  
VENEZOLANA**

**Trabajo Especial de Grado**

**Autor:** Abg. Abg. Elías de Jesús Heneche Tovar  
**Año:** 2005

**RESUMEN**

La reforma agraria desde 1960 para combatir el régimen latifundista, reconoció el derecho de permanencia a los productores como instituto que se consolidó como derecho inherente al pequeño y mediano productor agropecuario. Por ello, el objetivo primordial de esta investigación fue analizar el Derecho de Permanencia en la Legislación Agraria Venezolana. La metodología utilizada se corresponde con el paradigma de una investigación documental y dogmática basada en el razonamiento deductivo y para ello se analizaron los antecedentes relacionados con la investigación, leyes, jurisprudencia y aspectos doctrinarios. Para tal fin se procedió a la observación documental, al resumen analítico y al análisis crítico tomando en cuenta el punto de vista literal, histórico, filosófico y exegético. Todo ello llevó a una conclusión puntual donde se señala que el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reconocía la existencia del derecho de permanencia, sin asignar procedimiento para objetivar la tutela de tal derecho. La reciente reforma del 18 de mayo del 2005, incluyó facultades al ente agrario para negar, otorgar o revocar el certificado de garantía de permanencia, e igualmente determinó que la apertura del procedimiento impide que cualquier otra autoridad sea judicial o administrativa ejecute actos que conlleven al desalojo de las personas hasta tanto se dirima la petición de permanencia. Por lo que se recomienda mantener una estrecha colaboración y comunicación entre los Organismos Agrarios y la Jurisdicción Agraria, con la finalidad de garantizar los principios constitucionales agrarios de: Seguridad Alimentaria, Utilidad Pública, Función Social de la Tierra, Respeto de la Propiedad Privada, Promoción y Protección de la Función Social de la Producción Nacional, el Uso Racional de las Tierras, los Recursos Naturales y la Biodiversidad Genética, y de esta manera evitar que se causen daños a los beneficiarios del derecho de permanencia.

Palabras claves: Derecho, Permanencia, Ley, Norma, Derecho Sustantivo, Derecho Adjetivo

## INTRODUCCIÓN

La tierra es elemento determinante para lograr el desarrollo de una sociedad, y particularmente para los hombres, en los diversos sistemas de gobierno constituyó fuente principal de sus riquezas. Las disputas para obtener el derecho de propiedad sobre la tierra a lo largo de la historia de la humanidad dieron lugar a reconocer un derecho de propiedad ligado a una utilidad pública y social. Por su naturaleza misma, la redistribución de la tierra contiene cambios en los tipos de propiedad y el uso de la misma; tipos que, a su vez, afectan la productividad agraria de una u otra manera.

Los problemas en una sociedad como la venezolana, han generado graves movilizaciones sociales para reclamar el reconocimiento y regularización en la tenencia de la tierra como mecanismo que asegure la permanencia.

La Ley de Reforma Agraria de 1960, tuvo como objetivo el de producir cambios en la estructura agraria del país, mediante la incorporación de la población rural a la producción y la eliminación del régimen latifundista, por un sistema justo de reparto de tierras que permitiera a esa población el acceso a la producción nacional y a su vez constituyera tal actividad fuente principal de ingresos para esa población.

Por otra parte es importante destacar, que con ocasión a la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, fueron suprimidos el Instituto Agrario Nacional por el Instituto Nacional de Tierras, y la Procuraduría Agraria Nacional por la Defensoría Agraria, quedando eliminada la posibilidad de otorgar amparo agrario a los productores frente a los actos generados por los propietarios de las tierras. Ahora solo queda esta tutela especial en cierta forma regulada al mencionado ente agrario y a los órganos jurisdiccionales, conforme lo dispone el artículo 17 de la mencionada Ley, en la cual se garantiza el derecho de permanencia, e inclusive la necesidad de procedimiento administrativo previo por ante el nuevo ente rector del desarrollo agrario, una suerte de requerimiento tácito y no expreso, como si existía en la Ley de Reforma Agraria y en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, hoy derogadas por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Dentro de este esquema, se determina la importancia del tópico de estudio que tiene como objetivo analizar el derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana y

por ello se ha de destacar, que este trabajo no tiene por objeto generar discusiones sobre las diferencias de las leyes o lo inapropiado de las técnicas legislativas, únicamente pretende abordar el Derecho de Permanencia a la luz del nuevo régimen legal, y por supuesto de la nueva estructura agraria, y la importancia de su institución para cualquier proceso que conlleve el desarrollo de la población.

Para tal efecto, se organizó el estudio de la siguiente forma: El Capítulo I, denominado el Problema donde se contextualiza y delimita el problema, en él se presentan las interrogantes de la investigación, los objetivos, su justificación. Seguido del Capítulo II Marco Metodológico, donde se presenta tipo y diseño de la investigación, y se describe el procedimiento utilizado. Posteriormente el Capítulo III, Marco Teórico el cual, puntualiza los antecedentes históricos relacionados con la investigación, aspectos generales y se desarrolla el esquema de investigación. Inmediatamente el Capítulo IV referido a las Conclusiones y Recomendaciones, las cuales reflejan el punto de vista del autor, que valorizan el análisis de la investigación efectuada, y finalmente se despliegan las referencias bibliográficas y los anexos.

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA**

### **Antecedentes del Problema**

Desde los tiempos de la Colonia por la labor emprendida por los conquistadores, se ha producido un desequilibrio puesto que estos al ser beneficiados por la empresa emprendida con justificación a impartir la fe católica a los pueblos indígenas, e incorporarlos a la civilización, recibieron grandes extensiones de tierras que fueron despojadas de sus antiguos moradores, a quienes se les inculco la nueva cultura por considerar atrasada la existente en los indios como se les describió, pues bien para éstos no importaba la propiedad como derecho absoluto que identifique a una persona con la porción de terreno que explotara, ya que tenían un sentido mas comunitario en la utilización de los espacios y las actividades desarrolladas.

No obstante, esto justifica que a raíz de la colonización al incorporarse la distribución de las tierras en primer orden a los colonizadores, produjo que los habitantes originarios en una forma u otra pasaran a ser esclavos, todo bajo la égida de la transculturización que implicaba la incorporación y cambio del modo de vida a otro desconocido. Es evidente que estos procesos generados por los colonizadores en su avaricia y codicia por encontrar riquezas, conllevaron necesariamente a obtener mayores extensiones de tierra para ejercer su señorío.

Sin embargo la corona consciente de ello, realizó procesos de auto composición de tierras para de una forma u otra determinar las tierras ocupadas por sus representantes y exigirles el pago por la diferencia de cabida, ya que lo que les intereso fue la riqueza en primer orden y en segundo orden convertir a los indios en la fe católica, y cambiar su forma de vida rudimentaria; el tiempo ha demostrado lo contrario ya que los conquistados presentaban formas de vida mas adecuadas en tutela del ambiente. Al originarse de esta forma, producto de la avaricia de los colonizadores, un reparto injusto de la tierra que consolidó la gran propiedad en perjuicio de los habitantes originarios, estos pasaron a ser

explotados con la utilización de la mano de obra indígena sin paga alguna, únicamente con el propósito de propagar a la fe católica.

Para Troconis Guerrero, citado por Ramón Vicente Casanova: “La encomienda fue, en síntesis, un contrato entre el rey, señor natural de los indios, y un súbdito a quien aquel quería distinguir o premiar”, con la encomienda se propone favorecer al indio educándolo, evangelizándolo, ganándolo para la causa del cristianismo; por contrapartida de un tributo, él encomendero debe alimentar, vestir y dar raíces al indio en los poblados. Este era el aspecto ideal de la encomienda, mas la realidad mostró otra cosa, los españoles además de repartirse las tierras, se repartieron también a los indios

Esta figura estuvo precedida por el repartimiento, mediante el cual se efectuó el reparto de las tierras y los indios para hacerlas producir.

El repartimiento acarrea la entrega del trabajo de los indios. La encomienda no conlleva la adjudicación de tierras, ni la utilización del trabajo del encomendado, ya que el encomendero percibía el tributo que los indios adeudaban al rey por la custodia y adoctrinamiento.

Vale la pena destacar que los términos de repartimiento y encomienda fueron sinónimos durante mucho tiempo. En los primeros documentos que se conocen la palabra encomienda casi no aparece, hablándose solo de repartimiento de indios.

Las Mercedes Reales vienen a sustituir los repartos de tierra. Los repartimientos y las encomiendas se confundieron. De esta forma los custodios de los indios, sus curadores hicieron suyas las tierras, de esta manera la institución benéfica vino a degenerarse en una especie de feudalismo americano.

No se puede dejar de hacer mención a la figura de los conciertos, contratos mediante los cuales los indígenas pactaban con los conquistadores su trabajo, a cambio de recibir un pago en especie, figura muy usual en las zonas de serranías; muchos pueblos de indios disfrutaron de esta poco conocida figura, en Mérida los hubo en Tabay, Mucuchachi, Los Nevados, etcétera. En el Táchira y en Trujillo, también se conoció esa figura.

Lo anteriormente descrito produjo que tiempo después se realizara una revolución independentista, inspirada en fuerza ya por españoles radicados que querían separarse de la colonia, y por los patriotas, que se inspiraron en ideales de igualdad y libertad. Este movimiento político, conmovió a las masas desposeídas con la oferta de distribuir las

tierras de la corona, siempre y cuando apoyaran los objetivos de la revolución independentista.

Al consolidarse la independencia, el Libertador Simón Bolívar promulga la primera Ley con el Decreto del 03 de septiembre de 1817, considerada como la primera Ley de Reforma Agraria, ya que todos los bienes raíces secuestrados y confiscados a los realistas serían repartidos y adjudicados en beneficio de los miembros componentes del ejército independentista, en retribución por la empresa emprendida, por considerarse además los patriotas más dignos para ello, como así, lo sostienen los distinguidos agraristas Ramón Vicente Casanova y Román José Duque Corredor. (En sus obras *La Reforma Agraria Venezolana* Nota 11, p. 171 y *El Régimen Jurídico de la Reforma Agraria y la Adecuada Utilización del Suelo Agrícola en Venezuela*, supra nota 8, p. 373-74.)

Los militares fueron los primeros a los que el Libertador retribuyó su esfuerzo con la confiscación de los bienes muebles e inmuebles del Gobierno Español. Otra Ley que se promulgó con igual propósito fue el Decreto del 10 de octubre de 1817, denominada Ley de Reparto de Bienes Nacionales, instrumento por virtud del cual se consolidó la dotación de tierras a los militares independentistas. Luego dicho decreto fue modificado por el del 06 de enero de 1820, que instituyó la figura de los vales entre los beneficiarios de las tierras, puesto que el país aun se encontraba en guerra y la mayor parte del territorio estaba ocupado por los españoles, lo que impedía que las mismas pudieran adjudicarse inmediato y en su lugar mientras se acometía su rescate, a los soldados se les garantizaba su dotación mediante vales.

Debe señalarse, que esto era una suerte de premio o retribución por la labor prestada en la empresa independentista; estos vales emitidos al portador, fueron acaparados por otros ya que se trataban de papeles emitidos al portador, de fácil obtención y acumulación por quien tuviese para el momento disposición de recursos para comerciar con la miseria que padecían los beneficiarios del vale, todo lo cual se tradujo en una burla a la Ley, y facilitó la constitución de grandes propiedades y desde luego desigualdades, constituyéndose así nuevos latifundios.

En consecuencia según Casanova (1999) “el primer intento de reparto de la tierra alentado por el Libertador no afloró, ya que el latifundio en lugar de eliminarse al constituirse la República, cambió de dueño” (p. 91). Luego con la promulgación de la

Constitución de 1830, se prohibió los mayorazgos y las vinculaciones, y suprimir los institutos de manos muertas, con ocasión a la Guerra Federal, los campesinos aúpan al federalismo y logran la victoria, sin embargo, al desaparecer los caudillos y los encargados de la jefatura de ese movimiento insurgente, pactan con los oligarcas, siendo así nuevamente traicionados los fines de la revolución ya que las tierras continuaban en manos de sus anteriores detentadores y los campesinos continúan en su miseria.

Después de la muerte del dictador Juan Vicente Gómez, se produjeron movimientos en torno al sector agrario. Con la Constitución de 1936, se protegió la mediana y pequeña propiedad rural, y se estableció la expropiación para convertir las fincas con grandes extensiones de tierra sin cultivar en pequeñas y medianas propiedades. Luego los gobiernos que propusieron un cambio en la estructura agraria emitieron leyes agrarias en los años 1945 y 1948, que produjeron la intervención de los militares y la caída de los gobiernos que propusieron tales cambios.

No obstante, los mismos militares obligados por las circunstancias que impidieron el gobierno popular de Rómulo Gallegos, emitieron el estatuto agrario de 1949, con el cual se crea el Instituto Agrario Nacional, organismo adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, el cual desde su creación hasta el año 1958, tuvo por finalidad la incorporación de mano de obra extranjera mediante la adhesión de los inmigrantes agricultores, con el propósito de fomentar a cualquier costo la creación de colonias para emigrantes europeos que en palabras de Suárez de Castro, constituyó un fracaso. (Estructuras Agrarias en América Latina I.I.L.C.A. San José De Costa Rica, 1965, p. 168)

Con el propósito de abordar la problemática que presentaba la estructura agraria del país, mediante Decreto Presidencial N° 371 del 16 de septiembre de 1958, se crea la Comisión de Reforma Agraria, constituida por cuatro Subcomisiones internas cada una con la finalidad de estudiar los aspectos: legales, económicos, sociales, y agrotécnicos, cuyos estudios constituirán un aporte esencial a la creación de la Ley de Reforma Agraria del 05 de marzo de 1960, ley cuyo contenido abordado por las diversas corrientes políticas que intervinieron en su formación, permitió catalogarla como una Ley producida por diversas ideologías políticas por intermedio del sistema de partidos (conservadores, reformistas, y revolucionarios), contestes en producir un cambio en la estructura agraria del país, y producir así la eliminación del latifundio, constituyendo así una Alianza para el progreso

como lo indica Zeledón (ob.cit). “Sin cambiar las reglas instituciones de la sociedad tradicional” (p. 94).

De manera que la reforma agraria viene a desarrollar su doctrina con la nueva concepción de la propiedad, en la cual el propietario al ejercer sus atribuciones y poder sobre la misma, debía cumplir con las obligaciones que imponía el régimen reformista en el que la propiedad debía tener un interés colectivo de acuerdo a su función social, concepto no definido expresamente en la Ley, pero que si vino a indicar en su artículo 19 los elementos que lo determinan, entre los cuales precisó:

- a. La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable, en forma tal que los factores de producción se apliquen en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.
- b. El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo los casos de explotación indirecta eventual por causas justificadas.
- c. El cumplimiento de las normas sobre conservación de los recursos naturales renovables,
- d. El acatamiento de las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas.
- e. La inscripción del predio rústico en la oficina nacional de catastro de tierras y aguas.

Así como los extremos que expresaba el artículo 20 eiusdem, que indicaban como contrario a la función social e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país: (a) La existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas y (b) Los sistemas de explotación indirecta de la tierra, como: el arrendamiento, la aparcería y la ocupación.

Este atributo que debía cumplir la propiedad fue considerado en la Constitución de la República de Venezuela al reconocer el derecho a la propiedad privada y el cumplimiento de la función social mediante las contribuciones, restricciones y obligaciones que la Ley imponga con fines de utilidad pública o interés general, conforme lo disponía el artículo 99 del mencionado texto constitucional, que garantizaba igualmente el derecho de los campesinos a la tierra en su artículo 105 eiusdem, de acuerdo con el postulado que la tierra deberá ser de quien la trabaja. Por tanto los objetivos de la Ley de Reforma Agraria,



se encontraban especialmente determinados en el artículo 1 de la Ley de Reforma Agraria, a saber:

1. Producir un sistema justo de distribución de la propiedad, regularización de la tenencia, y la eliminación de la estructura latifundista, con fundamento en la distribución equitativa de la tierra.
2. Producir la incorporación de la población rural caracterizada por una marcada pobreza económica y educacional, que la colocaba en una posición social paupérrima, lo que obligó a considerarlos para incorporarlos al desarrollo económico, social y político.
3. Crear conciencia con relación a la conservación y fomento de los recursos naturales, ya que la actividad más desarrollada era el conuco, caracterizada por el uso desproporcionado y mal manejo de los recursos naturales en donde predominó como mecanismos la tala y quema de áreas boscosas, que al perder su capacidad productiva de sus suelos implicó el traslado a otras áreas para continuar con tal actividad degradante del ambiente.

Estos antecedentes, permiten ubicar este trabajo en el tiempo indicado por los miembros de la comisión. No obstante, es conveniente efectuar su comentario y explicar uno de los elementos importantes que permiten evidenciar la estructura agraria imperante en el país hace cuarenta años, lo que justificó la creación de las instituciones que permitieran cumplir los objetivos perseguidos por la reforma agraria, entre los cuales se encuentra el Derecho de Permanencia, estrechamente vinculado con ese postulado muy justificado de que la tierra es de quien la trabaja, creándose así todo un sistema que tutelara no sólo la permanencia de esos sujetos beneficiarios del régimen, sino también la integración al sistema de producción y la incorporación al desarrollo de la nación.

Esta institución fue considerada por su noble fin, pues impedía el desalojo de los beneficiarios y protegidos por el régimen reformista, recordando que este sistema fue el producto de diversas ideologías que convergieron en puntos importantes, entre los cuales destacó la transformación de la estructura agraria del país caracterizada por un régimen latifundista contrario al interés nacional.

Pues bien con vista a este mandato nacional, o esta intención política, la constitución de 1961 ratificó que la propiedad privada estaba condicionada a una función social y por tanto sometida al sistema que imponía el cambio de la estructura agraria,

encomendándose tal actividad en primer orden al Instituto Agrario Nacional, organismo que a su vez constituyó la instancia administrativa en la que se confirmaba o no el amparo a la permanencia de quienes realizaran actividades productivas, concedido por el Procurador Agrario Regional y revisado el procedimiento por el Instituto Agrario Nacional.

### **Planteamiento del Problema**

La estructura agraria del país hace cuarenta años estaba representada por la marcada presencia de latifundios, y una población rural desmejorada en sus condiciones sociales, económicas y políticas, que estaba a merced de esas limitaciones con brechas de mercado empobrecimiento, y carentes de tierras aptas para el cultivo, lo que obligó a producir cambios a esa estructura mediante la eliminación de ese régimen contrario al interés nacional.

En ese sentido, se robusteció al ente encargado de la reforma agraria de procedimientos administrativos para emprender la expropiación de fincas incultas u ociosas, así como también a la Procuraduría Agraria se le asignó la competencia para conceder el amparo a los productores, actividad criticada por diversos agraristas, entre los cuales destaca la acertada opinión del maestro Román José Duque Corredor, que al referirse a este procedimiento administrativo señalaba como contraproducente que el amparo sea concedido en primera instancia por este organismo, ya que se constituía en Juez y parte en el mismo, puesto que al conceder el amparo resultaba difícil obtener su revocatoria por quien lo concedió y era la instancia superior el Directorio del Instituto Agrario Nacional asesorado por la División de Amparo, quien resolvía sobre la procedencia o no de tal tutela.

Es importante destacar que al concederse el amparo y ser ratificado por el ente rector de la reforma agraria, o negarse la autorización de desalojo, se consolidaba así no sólo la protección en contra de los desalojos propiciados por el propietario del inmueble sujeto pasivo de dichos procesos administrativos, sino que en cierta forma se le reconocía a los beneficiarios el derecho a la dotación de las tierras, lo que a su vez generaba en el caso de la afectación de tierras públicas o privadas al régimen de reforma agraria, la realización

de procedimientos administrativos que coadyuvaran con tal fin de dotación, entendiéndose respecto a las tierras privadas que el ente rector de la reforma agraria debía acometer la expropiación por dicha causa. Generalmente fueron criticadas las expropiaciones llevadas por el ente puesto que no atendían a la prohibición de expropiar fincas productivas.

La reforma agraria se caracterizó por producir reparto de tierras con ausencia de asesoramiento técnico y financiero, y con políticas generadas por los partidos que regentaron el gobierno durante los diversos quinquenios a favor o no de los intereses superiores que enmarcaron el nacimiento de la Ley de Reforma Agraria, consolidándose así el ente rector de la reforma agraria en el primer latifundista.

Lo principal en el régimen de reforma agraria lo constituyó el haber condicionado la propiedad a una función social, y sobre la base de ello se crearon los procedimientos administrativos que propendieran a la protección de los pequeños y medianos productores, y en general a todos los productores ya que se trata de un especial derecho real en el que los predios rústicos susceptibles de explotación agraria, la propiedad y el ejercicio de sus atributos se limitaban por un marcado interés nacional de eliminar la improductividad.

En este sentido, el régimen desarrollado en la Ley de Reforma Agraria, y que a su vez reconoció la Constitución de la República de Venezuela de 1961, al asignar la función social que la propiedad debía cumplir, consolidó la institución conocida como derecho de permanencia o acción de tenencia, según la cual se debía proteger al productor de la tierra, garantizándose así que la tierra es de quien la trabaja, y no de quien ostenta sobre ella derecho de dominio.

Este instituto propio del derecho agrario que permite evidenciar su autonomía con relación a las demás ramas del derecho, se encontraba regulado en el literal “c” del artículo 2 de la Ley de Reforma Agraria, que establecía que en atención a los objetivos de la misma se garantizaba el derecho de los agricultores de permanecer en la tierra que está cultivando en los términos y condiciones establecidos por esa ley. En este sentido, la ley reguló en sus artículos 142 y 148, lo referente a los contratos de tenencia de tierra y al arrendamiento de predios rústicos, en los que se inscribía cláusulas aun sin expresa disposición de las partes contratantes para garantizar así la permanencia de los productores mediante la prohibición de desalojo sin la debida autorización del ente rector de la reforma agraria como lo fue el Instituto Agrario Nacional.

De esta forma, se garantiza una acción de tenencia cuyo objetivo es el cese a la perturbación y el reconocimiento del derecho que tiene el beneficiario de la tutela a permanecer en el predio sin ser perturbado, determinando así una acción propter rem, que ordena al propietario respetar la resolución administrativa; Y a la vez se estableció en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en su artículo 12 la competencia para los Juzgados de Primera Instancia Agraria, de conocer las acciones derivadas del derecho de permanencia y las derivadas del contrato agrario, en sus literales G y J.

Con ocasión a la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se efectuó un cambio radical sobre el concepto función social que atribuía la legislación debía cumplir la propiedad. Soto (2000), explica que:

Entre los ius agraristas venezolanos contemporáneos ha existido un consenso que con la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Agraria, se lograron grandes avances con relación a la función social de la propiedad, pues este constituyó la idea sobre la cual giro toda la concepción de la reforma agraria venezolana, y la eliminación de tal dispositivo pudo obedecer a la influencia de la agrarista Blanca Nieves Portocarrero, que en su decir manifestó reticencias y reservas con relación a los efectos prácticos de la función social de la propiedad. Pues para esta agrarista en las Leyes Agrarias Latinoamericanas con excepción de Cuba, la reforma agraria es producto de un Estado que representa los intereses de las clases dominantes y la expresión de una sociedad con un proceso histórico- económico de crecimiento capitalista, por lo cual la propiedad privada de la tierra, se protege y estimula, y la función social se interpreta y se aplica en función del crecimiento capitalista de la producción, que en si es un elemento de cambio, pero que solo favorece el crecimiento capitalista, y engendra relaciones de igual índole que mantienen explotados a los trabajadores agrícolas, progreso capitalista pero no popular. (p. 132 a 136,)

La Carta Magna en su artículo 115 establece que se reconoce el derecho de propiedad, y que está sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que la Ley establezca con fines de utilidad pública y social. Como se ve la función social desaparece, no obstante al establecer como contrario al interés social, el régimen latifundista, coincide con el objetivo que propició la reforma agraria del país, puesto que condena tal régimen, lo cual obliga en igualdad de circunstancias a reconocer el derecho de propiedad a la tierra al cual deben acceder los productores y productoras agropecuarios en los términos previstos

en el artículo 307 del mencionado texto constitucional; es así que en los artículos 305, 306 y 307 del texto constitucional se evidencian los objetivos perseguidos por la reforma agraria.

Pero esto, se magnifica en la exposición de motivos del Decreto con Rango de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que establece que la función social viene a ser entendida como la productividad, que a su vez es un concepto jurídico indeterminado que funge como patrón de medición entre la tierra y su adecuada producción con los planes agroalimentarios. Considerando que el texto constitucional recoge como principio la Seguridad Agroalimentaria, que debe ser entendida como la producción de alimentos para garantizar la disponibilidad estable al público consumidor, con lo cual da carácter de interés nacional, en este sentido puede aseverarse que a los efectos del nuevo régimen además de la distribución de las tierras, constituye la producción el valor superior de este nuevo sistema, mientras que en la reforma agraria también es considerada, pues la actividad agraria conlleva necesariamente la producción que a fin de cuentas está destinada a un público consumidor.

Al efecto el distinguido Agrarista Español Alberto Ballarin Marcial, (1984) ha venido sosteniendo la tesis del paso de un derecho agrario a un Derecho Agro-alimentario, que la concepción hombre-tierra debe ser dirigida a la actividad productiva de alimentos, para satisfacer las necesidades de la colectividad, y define al derecho agroalimentario como un sistema de normas que regulan la actividad pública y privada relativa a la agricultura y la alimentación, a la conservación de la naturaleza y al mejoramiento de las condiciones del ambiente.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario derogó tanto la normativa sustantiva como la adjetiva que regulaba el Derecho de Permanencia, a saber la Ley de Reforma Agraria y su Reglamento, y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, que legitimó la aplicación de procedimientos administrativos y judiciales para proteger a los productores en contra de los desalojos propiciados por los propietarios de inmuebles.

Se plantea entonces el problema, que al condicionar la función social a la producción reconoce la seguridad agroalimentaria como eje principal de este nuevo régimen de desarrollo agrario, y por supuesto al procurar la eliminación del sistema latifundista, no podía obviar la tutela a los beneficiarios del nuevo régimen en el cual la

propiedad no viene a ser considerada en términos tan absolutos como la concebían los romanos, ello explica que el nuevo sistema de afectación de uso procura la incorporación de los beneficiarios, y desde luego la falta de producción de alimentos vendría a ser la censura que impone cargas tributarias (Art. 108 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario), el rescate o expropiación, por estar afectadas al desarrollo las tierras públicas y privadas ubicadas fuera de las poligonales urbanas.

En atención a la problemática expuesta, se presenta la investigación que tiene por objetivo analizar el derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana para con ello detectar los efectos que tuvo en el sector campesino el procedimiento administrativo como garante del derecho de permanencia, de acuerdo a la sugerencia del evaluador de la propuesta efectuada por el Doctor Frank Pettit Da Costa, así como determinar la existencia de normas que reconozcan el Derecho de Permanencia, así como los mecanismos procesales que permitan su reconocimiento.

Surge la siguiente interrogante: ¿Existen en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, (LTDA), normas sustantivas que reconocen el derecho de permanencia y mecanismos procesales como recursos administrativos o jurisdiccionales que permitan declarar tal derecho?

A los fines de obtener una respuesta al planteamiento, se analiza primordialmente la normativa de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a los fines de determinar si algunos de sus preceptos tienen un contenido que reconozca la existencia del derecho de permanencia, ello sin olvidar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra el principio de eliminación de latifundios, y se efectuará una comparación con el régimen derogado, con la finalidad de dar aportes.

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Analizar el derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana

### **Objetivos Específicos**

1. Describir la normativa vigente contenida en el marco jurídico venezolano que reconozca el derecho de permanencia.
2. Identificar si existen en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, normas sustantivas que reconocen el derecho de permanencia
3. Determinar si existen mecanismos procesales como recursos administrativos o jurisdiccionales que permitan reconocer ese derecho.

### **Justificación e Importancia**

El Derecho de Permanencia, se encuentra reconocido en el texto constitucional en los artículos 305, 306 y 307, y como institución cuyo origen se remonta a la reforma agraria, aun y cuando se produzca un cambio en la estructura agraria, ello no puede conllevar a desconocer este instituto, ya que lo contrario sería desnaturalizar cualquier proceso que propenda a incentivar el desarrollo de las áreas rurales y de la población. La nueva estructura agraria se fundamentó en un sistema de afectación de uso que requiere de instrumentos que permitan su delimitación.

Según, Jaimes, Mendoza, Ramos y Pineda (2002), la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario venezolana, de fecha 13/11/2001;

(...) tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable con la finalidad de incrementar la productividad de la tierra, además de la equidad y de la justa distribución de la misma, de lo cual, se infiere que el propósito esencial es ampliar una producción agraria destinada a cubrir las necesidades agroalimentarias de la nación, teniendo como proposición la exclusión del latifundio a través de una adecuada redistribución de las enormes superficies de terreno que han permanecido ociosas e incultas por muchos años.(p. s/n)

De manera que esta ley nace para corregir y organizar una nueva estructura agraria en el país, que trate de mitigar los efectos de los procesos políticos que se suscitaron desde

el nacimiento de la República y que conllevaron a una distribución del territorio nacional desproporcionada y desligada de la realidad, de reconocer a la distribución de la tierra como factor importante para el desarrollo del país.

De allí, que si la tierra es y fue considerada elemento importante para acometer la reforma agraria, para producir su justa distribución, deben reconocerse los derechos que tiene la población a fin de que la tierra constituya para el que la trabaje, base de su estabilidad económica, progreso y garantía de su libertad y dignidad. Determinándose aquí, la justificación del presente estudio que tiene como objetivo analizar el derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana.

Además, el tópico de estudio destaca su importancia, porque está dirigido a determinar los efectos que tuvo el procedimiento administrativo en el sector campesino como garante del derecho de permanencia, su repercusión social, y la reordenación de la propiedad que se articula, atendiendo al fin social de la misma que puede, incluso, afectar a las facultades de su uso y disfrute privado, cuyo fin social está amparado tanto en la legislación vigente, como por la Jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo de Justicia en sus Salas Social y Constitucional.

La reforma agraria desde los años 1960, reconoció el Derecho de Permanencia, creando a tal fin procedimientos administrativos para su transformación, instituciones para su defensa como lo fue el Procurador Agrario, a quien le dio competencia para otorgar el amparo a los productores que sean víctimas de actos orientados a procurar su desalojo, también se creó un ente rector de la reforma agraria como lo fue el Instituto Agrario Nacional, encargado de verificar dicho proceso administrativo y a quien se le dio competencia para determinar si era viable o no expedir la autorización de desalojo que establecía el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria y que de acuerdo a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, era requisito necesario para la admisión de la demanda.

De esta manera, se enfatiza la pertinencia e importancia del tópico de estudio ya que al señalar la normativa vigente contenida en el marco jurídico venezolano que reconozca el derecho de permanencia e identifique la existencia de normas sustantivas que reconocen el derecho de permanencia y los mecanismos procesales en concordancia con la Ley de



Tierras y Desarrollo Agrario se podrá determinar los recursos administrativos o jurisdiccionales que permitan reconocer ese derecho.

El presente trabajo es importante por cuanto al cumplirse con los objetivos de la investigación, su resultado puede servir de fuente para otras investigaciones, para los organismos jurisdiccionales y administrativos agrarios, como herramienta de consulta y orientación que podrá generar una doctrina orientada a precisar las normas sustantivas que reconocen el derecho de permanencia y los mecanismos procesales como recursos administrativos o jurisdiccionales que permitan reconocer ese derecho.

## CAPÍTULO III

### MARCO TEÓRICO

#### Bases Teóricas

##### *Poseción:*

La posesión para los romanos no constituía un derecho, sino un simple hecho al que le daban importancia jurídica y efectos trascendentes. El poseedor tenía poder de hecho sobre la cosa (el corpus), y el ejercicio material denominado en el derecho romano como *naturalis possessio*, dotaba al poseedor de dos mecanismos, uno que protegía la posesión mediante interdictos que suplían la falta de título de propiedad, y de esta forma sin título o propiedad *quiritaria* podía obtener protección a esa situación de hecho, y otro mediante el cual se producía la conversión de poseedor a propietario, denominado *usucapión*. (Marín 1971)

En el Derecho Germánico, el poseedor ejercía un señorío efectivo sobre una cosa equiparable al corpus de la posesión romana, gozaba de una espacialísima y privilegiada posición del titular del goce y señorío con la cosa. Ese derecho podía transmitirlo por herencia a su causante, y ejercerlo sobre las cosas corporales, y sobre derechos susceptibles de ejercicio duradero.

En el Derecho Canónico, la situación difiere con relación al derecho romano, ya que la posesión se aplicó a toda clase de derechos, en cuanto fuesen susceptibles de un ejercicio continuado, y en cuanto a la protección contra actos violentos que perturbaran el estado posesorio, así estos partiesen del propietario contra el detentador. Así lo refiere Pérez (1980), “se extiende la protección a cualquier detentador, sin indagación de existencia de título o *animus* [...]. La protección posesoria debía ante todo servir para el mantenimiento del status de hecho constituido y la evitación de la violencia” (p. 35).

La posesión es aceptada como un estado de hecho, mediante el cual quien la ejerce actúa como titular de un derecho y en ese sentido sea o no sea el verdadero titular, goza de los derechos y obligaciones que le corresponde a su titular. Por ello "la posesión es la

imagen del derecho". En efecto, ser titular de la propiedad y de algunos derechos reales implica ejercer ese derecho a la posesión ("ius possidendi"); no obstante el propietario ejerce esa facultad, mientras que el poseedor al ejercer materialmente esta tiene derechos ("ius possessionis") a ser protegido contra actos violentos, y convertirse en propietario por efecto del tiempo (usucapión). En consecuencia la tutela jurídica concedida al poseedor no deriva de su condición de propietario o de titular de algún otro derecho real sino exclusivamente de la posesión que viene ejerciendo.

### *La Posesión en el Derecho Venezolano*

Nuestro Legislador definió la posesión en el Código Civil, así: "La posesión es la tenencia de una cosa, o el goce de un derecho que ejercemos por nosotros mismos o por medio de otra persona que detiene la cosa o ejerce el derecho en nuestro nombre (Código Civil Art. 771). En esta definición el elemento subjetivo "animus" no figura, sin embargo en el artículo 772 del mencionado Código, ese elemento sí figura, ya que establece las características de la posesión legítima.

Ahora bien, se puede afirmar en consecuencia que de ambas normas se distinguen dos situaciones con relación a la posesión: la primera de quien tiene la cosa o goza del derecho por sí mismo o a través de otro y la segunda de quien sólo tiene la cosa o goza del derecho en nombre de otro. Esta diferencia, permite inferir la distinción legal entre poseedor y detentador; la Ley califica como posesión a quien tiene la cosa o goza del derecho por sí mismo o a través de otro, y la segunda "detentador" a quien tiene la cosa o ejerce el derecho en nombre de otro.

La posesión ha tenido una marcada diferencia según éste referida al ámbito agrario o civil; Duque (1994) establece diferencias importantes entre estas posesiones, entre estas:

- 1º) La posesión debe traducirse en **hechos de trascendencia económica**. No puede haber sobre la tierra, primer bien de producción, una posesión improductiva, y lo que mejor traduce tal trascendencia, es la actividad agraria. Los actos posesorios agrarios, en consecuencia, son siempre económicos.
- 2º) La posesión agraria está caracterizada por **elementos objetivos** y no

subjetivos, porque lo determinante para que exista es la **actividad**, no la intención ni la buena fe, sino la tenencia productiva de un predio prolongado en el tiempo de explotación.

3º) Posesión agraria sólo puede haberla sobre **cosas o bienes** no sobre derechos. Esta sólo existe cuando implica **tenencia corporal** de ese derecho. No pueden poseerse derechos si no se ejercitan actos posesorios agrarios sobre el bien donde recaen.

4º) La posesión agraria por sí misma representa el derecho a permanecer en el predio explotado y a conservar o adquirir la propiedad. No es una simple relación fáctica, sino jurídica que debe protegerse.

5º) La posesión agraria es **inseparable** existencialmente del hecho posesorio. No puede haber propiedad sin posesión agraria. (Subrayado nuestro).

6º) La posesión agraria **tampoco es absoluta** porque está inscrita en los fines sociales del Derecho Agrario, que aspira una mejor distribución de los recursos naturales renovables.

7º) La posesión es el elemento **caracterizante y obligatorio** de la propiedad agraria, sin el cual no puede existir. Los actos posesorios son necesarios para la vida de la propiedad. Por ello la propiedad sin posesión agraria se pierde y:

8º) La posesión agraria siempre será **una relación directa, inmediata y productiva** con la tierra, de forma que tanto la posesión originaria, unilateral (ocupación), como la posesión derivada unilateral (transmisión por cualquier causa), se pierde si no se continúa o mantiene aquella relación. (resaltado y subrayado del autor)

Núñez (2005), sobre la posesión agraria y su protección constitucional y procesal

señaló:

(...) **La posesión agraria en la jurisprudencia**, bajo ponencia del Magistrado **José Román Duque Sánchez de** la antigua Corte Suprema de Justicia, determinó la concreción legal de la posesión agraria en Venezuela, señalando que la misma es aquella que preveía el artículo 1º de la hoy derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, como "... las actividades de producción, transformación, agroindustria, en la enajenación de productos agrícolas, realizada por los propios productores, sus asociaciones y empresas..." (Posesión genérica agraria), lo cual se concatenaba con el ordinal "b" del artículo 12 *eiusdem* (posesión específica agraria).

En la estructura de la novísima Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no se consiguen unos elementos legales que permitan una conformación doctrinaria como la reseñada. Salvo las previsiones de los artículos 2 numeral 5º y el artículo 5 de la ley, el tema de la posesión agraria no ocupa primordialmente la atención del legislador. No se percibe una conformación intelectual de tal orden y naturaleza..."

### *Propiedad*

La propiedad es una de las instituciones jurídicas más importantes por los cambios que ha tenido durante la evolución de la humanidad, y en dichos cambios influyeron notoriamente factores económicos, políticos y sociales. Por ello no existe una definición única y válida para todos los lugares y todos los tiempos.

En Roma, no existió una definición de la propiedad “*REA MEAS EST*” era una breve expresión romanística que indicaba la relación de señorío de la persona con el bien.

Para Karl Marx, fundador del socialismo citado por Pérez (ob. cit) hace referencia a que la propiedad se ha desarrollado en cada época histórica de un modo diferente en una serie de relaciones sociales completamente distintas. La propiedad no es eterna, inmutable y sagrada, sino relativa y contingente, producto de la organización económica de las sociedades a través de la historia. Por eso afirmó “...pretender dar una definición de la propiedad, como de una relación independiente, de una categoría abstracta y aparte, de una idea eterna no puede ser más que una ilusión de metafísica o jurisprudencia...” (p. s/n)

### *Derecho de Propiedad*

Nuestro Código Civil, en su artículo 545, define a la propiedad de la siguiente manera: “La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas en la Ley”. Las facultades de usar, gozar y disponer integran de acuerdo a la norma la definición tradicional del derecho de propiedad. Así se observa en la más famosa de las definiciones nacida en Bizancio *Dominium Est Ius Utendi Et Abutendi Re Sua Quatenus Iuris Ratio Patitur*. Esta forma de definir la propiedad paso al Código Francés e 1804 que en su artículo 544 señala que "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto con tal que no haga de ellos un uso prohibido por la Ley o los reglamentos" y luego a todos los Códigos Latinos que lo imitan, teniendo entre nosotros, el artículo 545 del Código Civil, ya citado.

Arguello (2004), al referirse a la propiedad especial agraria, señaló:

En nuestro parecer, los conceptos de propiedad establecidos en la codificación no se adaptan a concepciones cambiantes, cuyo centro esta en las satisfacciones de necesidades económicas armonizadas con una estructura social, donde impere la cooperación entre los miembros de la sociedad. Es allí, donde se podrá establecer una concepción cambiante de la propiedad, de una monista, univoca, se ha impuesto una concepción pluralista, donde se ha admitido las más diversas formas de propiedad..”(p.7)

La Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, en su artículo 115, garantiza la propiedad, y establece el derecho de las personas a su goce, uso y disfrute, sometiéndola a las contribuciones, restricciones y obligaciones que se establezca en la ley con fines de utilidad pública o interés general. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en su exposición de motivos establece:

(...) el régimen de evaluación del uso de las tierras y de adjudicación de las mismas constituye el núcleo del nuevo régimen agrario. El valor fundamental viene a ser la productividad de las tierras con vocación agraria. Esta concepción, no del todo nueva, pues aun cuando de una manera menos explícita ya existía en la Constitución de 1961, se aparta de la clásica noción del derecho de propiedad como derecho absoluto, propia de los tiempos romanos. La moderna tendencia somete el derecho de propiedad a un interés social. El contenido del derecho de propiedad, con sus atributos de uso, goce y disposición, se encuentra sujeto al efectivo cumplimiento de la función social específica que el ordenamiento jurídico le atribuya.

### ***La Función Social de la Propiedad Agraria***

Hernández (1969), al referirse a la función social señaló: “existe un nuevo sentido del derecho de propiedad y esta se sitúa entre la superación de la antinomia entre propiedad individualista y propiedad colectiva, lo que comporta una renovación del concepto de propiedad, acentuándose su sentido social” (p. 8 y 9); y Arguello Landaeta (2004), al referirse a la anterior afirmación, señaló: “para Hernández Gil la única sustancia que

verdaderamente existe detrás de la propiedad, es la posesión. Con ello, no niega la propiedad, sino lo que combate son las definiciones usuales de la misma”. (p. 175)

Asimismo, del análisis de los diferentes criterios doctrinales modernamente existentes podemos llegar a establecer, que existe un principio básico de la función social de la propiedad, que surge del juego dialéctico entre propiedad capitalista y el socialismo. Este niega la propiedad privada y entiende que la misma no es un derecho, sino una función; en cambio, el pluralismo occidental y cristiano proclama el respeto a la propiedad privada y reconoce la necesidad de su socialización, la propiedad se instrumenta con su función social.

No obstante que la propiedad es definida por los atributos de su ejercicio, observamos que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se inclina por el interés social, así el propietario como parte de la sociedad debe procurar no menoscabar o afectar en forma alguna el bien común, y en esa forma hacer uso de manera conveniente al interés social. La función social limita la propiedad, puesto que se fundamenta en el cumplimiento de fines encaminados al mayor incremento de la producción, en beneficio de la sociedad entera, por ello se explica en la Ley que la función social es la productividad agraria, concepto jurídico indeterminado, que funge como patrón de medición de la adecuación que existe entre la tierra objeto de la propiedad y su función social.

La Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, establece que el Estado va a incentivar y estimular la evolución de la agricultura, como estrategia básica para el desarrollo rural del país, para así garantizar la seguridad alimentaria de la población, la cual se obtiene a través del desarrollo y protección de las actividades agrícolas, pesqueras, pecuarias y acuícolas. El Estado tomará las medidas necesarias para controlar las finanzas, la comercialización (intercambio de productos y tecnología), la tenencia de tierras, capacitación de los trabajadores de las tierras, así como también todas aquellas medidas que ayuden o colaboren para alcanzar el autoabastecimiento y generar empleos para todos los habitantes del sector campesino.

La propiedad agraria está contemplada en la constitución como un derecho que tienen los campesinos sobre las tierras. Su creación será de acuerdo a la (s) ley (es) respectivas (Ley de Tierras y desarrollo Agrícola). Esta propiedad será protegida por el

Estado e incentivará las formas asociativas y particulares de la propiedad en búsqueda de garantizar la producción agrícola.

Es importante destacar que la constitución de la Republica, no admite el régimen latifundista por ser éste contrario al interés social, ya que favorece solamente a pocas personas. La afectación de las tierras consiste en imponer un gravamen a un bien, sujetándola al cumplimiento de algunos requisitos, y en ese sentido, se pueden afectar todas las tierras públicas y privadas cuyo fin sea la producción agroalimentaria para así establecer las bases del desarrollo rural sustentable. Las tierras baldías podrán ser objeto de planes especiales de desarrollo socioeconómico dentro de un esquema efectivo de producción, garantizando la biodiversidad de los recursos existentes; con respecto a estas tierras los Estados y los Municipios serán competentes para fijar la seguridad agroalimentaria de su respectiva jurisdicción en coordinación con los planes nacionales, tomando en cuenta las necesidades de los centros urbanos cercanos, su población actual y el sustento de las futuras generaciones.

Cuando un Estado o un Municipio necesite realizar mejoras en áreas urbanas o industriales, deberán desafectar dicha área a través de un decreto emanado por el Presidente de la República, previa presentación de un proyecto de desarrollo, un estudio de impacto ambiental y el establecimiento de una cláusula de fiel cumplimiento, a fin de estudiar la procedencia o no de la desafectación.

En caso de que existan problemas referentes a la ocupación ilegal o ilícita de tierras baldías nacionales o fundos rústicos con fin agrícola de dominio privado de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier entidad de carácter público nacional, la propiedad de las tierras se deberán trasladar al Instituto Nacional de Tierras, para que éste ejecute el respectivo rescate.

El Instituto Nacional de Tierras con el propósito de establecer las bases del desarrollo rural fijará las medidas que crea necesarias para un mejor aprovechamiento y desarrollo agrícola del país. Estas medidas son:

- La adjudicación de tierras consiste en atribuirle a una persona el derecho de propiedad agraria sobre una (s) tierra (s) que no le pertenecían, con la finalidad de que pueda hacer uso, goce y percibir los frutos de la (s) tierra (s).



- La adjudicación permanente se da cuando se transfiere la posesión legítima de unas tierras, es decir, el derecho de gozar y disfrutar de las mismas, a quien las ha ocupado y trabajado. El título de adjudicación lo otorga el Instituto Nacional de Tierras mediante un acto administrativo. Este derecho no puede ser enajenado (transmitido a dominio de otro).

- Los usufructuarios pueden obtener el título de adjudicación permanente cuando ellos han mantenido la producción de un fundo en un lapso no menor de tres años consecutivos. Este título lo podrán heredar sus descendientes o en su defecto los colaterales. Estos fundos no serán objeto de enajenación.

- La adjudicación otorgada podrá ser anulada cuando el adjudicado no cumpla con el compromiso que adquirió, el cual consistía en trabajar la tierra. La anulación la realizará el Instituto Nacional de Tierras.

-Certificación de fincas productivas, los propietarios de tierras privadas que se encuentren en producción ubicadas dentro de las poligonales rurales, deberán solicitar esta certificación siempre y cuando la finca de producción esté ajustada a los planes de seguridad alimentaria establecidos por los organismos competentes.

En el certificado, el Instituto hará constar la extensión de las tierras de que se trate, la calidad de la tierra, los rubros de producción y demás elementos que permitan determinar la productividad de las mismas.

- Certificado de fincas mejorables: los propietarios de tierras rurales que se encuentren ociosas o incultas, deben solicitar un certificado de finca mejorable, por el cual se comprometan a efectuar el mejoramiento y adaptación de su propiedad durante un término perentorio de dos (2) años, de acuerdo con los planes y lineamientos que el Ejecutivo Nacional determine a través del Instituto Nacional de Tierras. Dicho término se computará a partir de la expedición de la certificación correspondiente.

La extinción de la certificación se da si en el transcurso de los dos (2) años antes referidos, el propietario no ha dado cumplimiento a lo establecido en la certificación, o lo ha hecho sólo parcialmente, comenzará a causarse el impuesto respectivo por cada hectárea de tierra ociosa o inculta. Igualmente, la tierra en cuestión podrá ser intervenida o expropiada.

### *Los Beneficiarios de la Propiedad Agraria*

Según la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario los beneficiarios son todos los venezolanos que hayan elegido el trabajo rural y, especialmente, la producción agraria como oficio u ocupación principal. Son sujetos beneficiarios preferenciales de adjudicación las ciudadanas que sean cabeza de familia, que se comprometan a trabajar una parcela para mantenimiento y cuidado de su grupo familiar e incorporación al desarrollo de la Nación. Las ciudadanas dedicadas a la producción agrícola se les garantizará subsidio especial alimentario pre y post natal por parte del Instituto de Desarrollo Rural.

Se puede apreciar la protección que existe tanto legal, a través de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como del Estado sobre la propiedad agraria; y la importancia que tiene la producción agrícola, la cual es fundamental para el desarrollo económico y social de la nación, así como para alcanzar el autoabastecimiento, lo que determina la pertinencia e importancia del tópico de estudio que tiene como propósito analizar el derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana.

### *Fundamentación de la Propiedad Agraria*

Uno de los principios contenidos en el Decreto Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en materia de propiedad agraria es el principio del Título Suficiente tal y como se dijo, establecido en los siguientes artículos:

- Del Registro Agrario. Artículo 29, numeral 1 “...La información jurídica: en la cual se consignen los respetivos títulos suficientes, de las tierras ubicadas dentro de la poligonal rural...”.

- De la Certificación de Finca Productiva. Artículo 45, numeral 5 “(...) a dicha solicitud deberán anexarse los siguientes recaudos: copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad...”.

- De la Certificación de Finca Mejorable. Artículo 52. numeral 3 “(...) a dicha solicitud deberán anexarse los siguientes recaudos: copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad...”.

- De la Expropiación Agraria. Artículo 78, numeral 1 “(...) en el mismo acto de comparecencia deberá presentar un expediente conformado por título suficiente de propiedad...”.

- Del Procedimiento de Rescate de Tierra. Artículo 95 “(...) y presenten los documentos y títulos suficientes que demuestren sus derechos...”.

De las normas antes transcritas, se observa que el legislador agrario sostiene para fundamentar la propiedad privada en Venezuela el principio de Título Suficiente, como primicia que orienta la actuación de los organismos tanto administrativos así como jurisdiccionales, para la valoración de documentos que pretendan usarse a tal fin, en concordancia con el artículo 24 de la citada Ley de Tierras y desarrollo Agrario.

### *Principios del Derecho Agrario*

El régimen socioeconómico de la Republica Bolivariana de Venezuela y la vigente Constitución contemplan unos principios básicos o fundamentales que son informadores, pilares básicos o valores orientadores entre los que destacan: justicia social, democratización, competitividad, productividad, protectorio, seguridad alimentaria y desarrollo agrícola. En cuanto a los principios contenidos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario están:

- Eliminación del latifundio como sistema contrario a la justicia.
- Principio de mutua cooperación y solidaridad.
- Principio de permanencia.
- Principio de seguridad alimentaria

Es importante destacar, que según Alvarado (2005) estos principios están llamados a desempeñar una cuádruple condición que son:

- *Sistematizadora*: determinándose como la guía de inestimable valor en la tarea de construir un sistema jurídico vertebrado o en torno a lineamientos coherentes, unitarios y permanentes.

- *Normativa*: es de imponderable trascendencia para la integración del sistema jurídico en caso de vacíos legales.

- *Interpretadora*: ya que constituye el esclarecimiento y justificación de las soluciones normativas y es por ello que se traduce en un instrumento de incalculable utilidad en la tarea de interpretar el derecho positivo.

- *Informadora*: por cuanto le informa al legislador de la orientación de la materia, rumbos y sendas seguidas por el sistema jurídico,

Desde esta perspectiva, puede aseverarse que los diferentes esbozos presentados y especialmente los principios del derecho agrario venezolano son la base fundamental para el desarrollo de la presente investigación que tiene como propósito analizar el derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana.

#### *Derecho de Permanencia*

La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, al efectuar interpretación de la derogada Ley de Reforma Agraria, preciso con relación a este instituto propio del derecho agrario, que se trata de un especial derecho real inmobiliario que legitima al sujeto-productor agrario para protegerse frente a los intentos de interrupción de su actividad, y por otra parte acceder a la propiedad del fundo en que desarrolla de manera directa y efectiva dicha producción. Dicha doctrina establece:

(...) La Sala, para decidir, observa: El derecho de permanencia agraria en sus diversas modalidades, según se trate o no de un sujeto beneficiario de la reforma agraria; de un pequeño/mediano productor o de un sujeto que exceda esas calificaciones; de un fundo ajeno de propiedad privada, baldío o propiedad del Instituto Agrario Nacional; de una ocupación de origen contractual o unilateral, consentida o no; debe considerarse a la luz del carácter publicista o de orden público, económico-agrario, de las normas respectivas, y de los principios protectores de la actividad agraria efectiva y productiva, conjugando bajo miras de justicia y equidad, los intereses particulares de quien pretenda acogerse al mismo y la utilidad que representa tal actividad para la sociedad en general, con el derecho de propiedad reconocido legal y constitucionalmente aunque sometido a las regulaciones que derivan de la aplicación del principio de la función social que la misma debe cumplir.

En ese orden de ideas considera la Sala, no obstante la escasez de la normativa al respecto, que el derecho de permanencia agraria debe entenderse con amplitud y en sus particulares características desarrolladas por la doctrina, conforme a las cuales, se trata de un especial derecho real inmobiliario que permite al sujeto-productor agrario colocado en determinada situación de hecho, de una parte, protegerse frente a los intentos de interrupción de su actividad, y de la otra, acceder a la propiedad del fundo en que la desarrolla de manera directa y efectiva, amplitud por la que puede extenderse la figura del acceso a la acción de permanencia incluso al sujeto con ocupación de origen contractual que sobrepase la calificación de pequeño o mediano productor y que resulta permitida según el encabezamiento del artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, donde se contempla el amparo para “toda persona”, y por el texto del literal c) del artículo 2º de la Ley de Reforma Agraria, donde se expresa que en atención a los fines perseguidos por la ley, se garantiza el derecho a los agricultores de permanecer en la tierra que están cultivando.

De acuerdo con esos postulados, cuando la recurrida entiende que la norma del encabezamiento del artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria no abarca el supuesto del caso concreto por tratarse de un productor que, aunque directo y efectivo y con ocupación de origen contractual, excede de la calificación de pequeño o mediano productor, la interpreta erradamente en su contenido y alcances, en concordancia con el literal g) del artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en cuanto contempla éste en términos generales la posibilidad de ejercicio de las acciones derivadas del derecho de permanencia...“(Nº 219 del 09/08/2001. Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.)

En tal sentido extendió su aplicación al sujeto con ocupación de origen contractual que sobrepase la calificación de pequeño o mediano productor, que constituye un punto importante, ya que para ser objeto de tal tutela la persona además de su posesión debe efectuar una actividad agraria productiva, es decir, una posesión agraria, que a fin de cuentas es la que ampara el derecho de permanencia.

## **Desarrollo de la Investigación**

### ***Derecho de Permanencia en la Ley De Reforma Agraria, y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios (Reforma Agraria Del 60):***

La derogada legislación agraria establecía un sistema de protección a los productores, en donde la actividad agraria era determinante para acceder a la tutela o amparo en contra de actos propiciados por los propietarios, en la persona de los ocupantes o arrendatarios de predios propiedad de particulares. La Ley de Reforma Agraria, vino a consolidar ese sistema de protección en donde el productor por su condición social y activa a la producción de alimentos, podía ser amparado en contra de actos de desalojo, por ello es importante a los fines de la presente investigación ubicar dentro de nuestro ordenamiento jurídico las normas que establecían tal sistema de protección, a saber:

El artículo 1 eiusdem, que establecía como fines de la Ley, la eliminación de los latifundios y la redistribución de las tierras, mediante la adopción de un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución.

Reconociendo así el legislador la necesidad de abordar el problema rural de la pobreza, incorporando al productor al desarrollo; para el logro de tal fin debía garantizar los derechos de los agricultores de permanecer en la tierra que están cultivado en los términos establecidos en el literal C del artículo 2 y aparte único del artículo 68 de la Ley de Reforma Agraria, que establecía a los pisatarios, arrendatarios, colonos, ocupantes y trabajadores agrícolas el derecho de acceder a la dotación.

Es así pues, que las tierras públicas y las privadas estaban sometidas a la reforma agraria, y la limitación al propietario no era más que el desarrollo de ese fin social. En las tierras públicas el derecho de permanencia no presentaba dificultad puesto que es el mismo estado a quien le corresponde la regulación de tal situación de tenencia respetando la máxima de que la tierra es de quien la trabaja. En este sentido sí es al mismo Estado a quien le corresponde tutelar la posesión agraria, mediante la dotación se garantiza la permanencia del productor. Por tanto dicha limitación aplicaba únicamente para las tierras privadas.

En atención a tal limitación el principio de autonomía de la voluntad de las partes para contratar estaría limitado por el estado, a los fines de garantizar ese derecho social de los productores de permanecer en las tierras que venían laborando, ya que toda forma de explotación indirecta era censurada. En este sentido, dispone el artículo 142 de la Ley en comento que:

(...) Todo contrato relativo a la tenencia de la tierra, ya sea arrendamiento o cualquier otra naturaleza, queda sometido a las disposiciones de esta ley y su Reglamento.

En ningún caso se permitirá, a partir de la vigencia de esta Ley, la celebración de contratos de arrendamiento o de cualquier tipo que envuelva la explotación indirecta de la tierra ni la prorroga de ellos sobre extensiones iguales o inferiores al mínimo indispensable para el sostenimiento de la familia; y en cuanto a las ya existentes, el Instituto Agrario Nacional deberá proceder a la dotación en el término más inmediato posible.

En todo contrato de arrendamiento celebrado durante la vigencia de la presente Ley, se considerará incorporada la cláusula de opción de compra a favor del arrendatario, en los términos y condiciones que se establezcan en el Reglamento.

De la norma se evidencia que el legislador no pretendió desconocer las figuras de los contratos agrarios, sino que intervino de manera que los productores no fueran objeto de desalojo, sino en los casos debidamente autorizados por el Instituto Agrario Nacional, ya que era ésta la institución encargada de cumplir con los fines previstos en la ley up-supra citada, y en función a tales objetivos debía regular estos contratos. Para el caso de los arrendamientos, estableció en el artículo 144, con relación a un elemento de ese contrato como lo es; el canon de arrendamiento lo siguiente: En ningún caso se podrá exigir el pago de los cánones de arrendamiento por adelantado.

En los casos de arrendamiento clasificados como pequeños y medianos productores, la falta de pago de la pensión de arrendamiento no será motivo para pedir el desalojo ni la resolución del contrato, cuando ella se deba a pérdida comprobada de la mitad o más de la cosecha o de los animales, siempre que dicha pérdida sea debida a los casos contemplados en el aparte primero del artículo 1624 del Código Civil o cualquiera otra causa ajena a la voluntad del arrendatario y éste no disponga de otra actividad económica o fuente de

ingresos distintas e independiente de la explotación del predio arrendado, suficiente para el pago del canon.

### *Autorización de Desalojo*

La ley estableció como beneficiarios de ese sistema de protección a: Arrendatarios de predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta y a los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos por más de un año, por ello es, que dicha norma precisa el siguiente contenido:

Artículo 148:” Toda persona que durante la vigencia de esta Ley esté explotando, en virtud de un contrato de arrendamiento a término fijo o por tiempo indeterminado, predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, queda amparado por la presente Ley, no pudiendo ser desalojado sino con la autorización del Instituto Agrario Nacional, quien decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierra conforme a esta Ley.

Quedan igualmente amparados contra los desalojos los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos durante más de un año, si mantienen un rebaño de ganado de cría como principal actividad económica, o si poseen cultivos, siempre que en uno u otro caso realicen un trabajo efectivo....(OMISIS). (Subrayados del autor de la investigación)

Con relación a la autorización, el legislador estableció un procedimiento administrativo a cargo del Instituto Agrario Nacional para producir o no el desalojo de estos beneficiarios, lo cual se explica por el hecho de que era ese instituto el encargado de efectuar la dotación, esta actividad supone el conceder al beneficiario de una parcela de terreno para efectuar su explotación, si consideramos que se trata de terrenos ajenos, es decir, de propiedad privada debe pues mediar previamente un procedimiento de expropiación, ya que para efectuar tal acto de disposición como lo es la dotación, no podía dotar de tierras a los productores sin cumplir con ese proceso de afectación e indemnización de los derechos de los propietarios afectados. Es importante precisar tal función, ya que la autorización en el caso de ser acordada implicaba la obligación del instituto de efectuar la adquisición de esos derechos de propiedad para luego transmitirlos a los beneficiarios.



En atención a los actos de desalojos indirectos, se consideraba como tales, según lo disponía en el artículo 149, los siguientes:

- a) Negar la autorización de prenda agraria requerida por los organismos crediticios para otorgar créditos a los arrendatarios u ocupantes;
- b) Impedir el aprovechamiento normal de agua a los arrendatarios u ocupantes, o impedir el acceso de ellos a las fuentes de agua de las cuales se abastecen normalmente para sus necesidades humanas y para sus animales de trabajo y cría;
- c) Reducir o permitir la reducción del área que los arrendatarios u ocupantes hayan venido utilizando en sus labores agrícolas o pecuarias
- d) Dejar libres ganados u otros animales, fuera de potreros y cercados, de modo que invadan en las siembras de arrendatarios u ocupantes, salvo cuando el hecho ocurra en sabana abierta o dentro de potreros ya existentes;
- e) Impedir el paso por medio de cercas, o en cualquiera otra forma, por los caminos vecinales, rurales y de acceso para arrendatarios y ocupantes;
- f) Imponer a los ocupantes la obligación de sembrar semillas, gratuitamente o mediante el pago de un precio notoriamente inferior al que correspondiere, una vez cosechados los cultivos;
- g) Cualquiera otro hecho semejante que altere las condiciones actuales de trabajo de arrendatarios y ocupantes.

Es de suma importancia que el Instituto Agrario Nacional controlara la emisión de la autorización, ya que podía negarla o acordarla según sea el caso, y para ello debía considerar la circunstancia de que el eventual beneficiario pudiera ser objeto o no de la dotación. Este procedimiento se encontraba regulado en el último aparte del artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, a saber:

(...) A los efectos de la autorización prevista en este artículo, y sin perjuicio de la facultad conferida al Instituto Agrario Nacional para proceder a la dotación de tierra, se establece el siguiente procedimiento:

El interesado dirigirá al Presidente del Instituto Agrario Nacional o a su Delegación en la respectiva jurisdicción, según el caso, una solicitud razonada, acompañando las pruebas que considere convenientes. Recibida la solicitud se abrirá un lapso de veinte (20) días hábiles consecutivos, durante el cual el funcionario, además de notificar a la contraparte, para que ésta

exponga, si a bien lo tuviere, sus razones, y alegatos contra la solicitud; practique todas las diligencias que considere necesarias para el cabal conocimiento y resolución del caso planteado, inclusive las medidas que, conforme a la equidad, hagan posible el avenimiento entre las partes. Vencido el lapso señalado, dentro de los tres días laborales siguientes al funcionario dictará su decisión, la cual será apelable dentro de los tres (03) días laborales siguientes por el Ministerio, éste decidirá dentro de los quince (15) días laborables siguientes, pudiendo dictar antes, cualquier providencia para lograr otros elementos de juicio que considere convenientes.

El derecho de permanencia en palabras del Dr. Alí José Venturini, citado por Duque (ob. cit)

Es un poder jurídico que se atribuye a los productores rurales para continuar sus explotaciones aun contra la voluntad del propietario del fundo objeto de la actividad sin que puedan ser desalojados de las tierras que laboren en virtud de un contrato de tenencia o de ocupación unilateral por más de un año. (p. 25)

La justificación de tal derecho la basa en la protección social del productor rústico por un lado y por otro en la protección económica de la empresa agraria, y en cuanto a la naturaleza jurídica de este derecho, lo concibe como un derecho- garantía – agro económico.

### *Amparo Agrario*

La derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, establecía como estaría conformada la estructura de la Jurisdicción Especial Agraria, la competencia de los Juzgados de Primera Instancia Agraria, para conocer las acciones derivadas del derecho de permanencia (literal d del artículo 12), la Procuraduría Agraria, como órgano de defensa para los productores, dotando a estos funcionarios del poder de representación de todas las personas beneficiarias de la reforma agraria. Estos funcionarios podían otorgar amparo provisional, conforme lo permitía el artículo 38 de la referida ley adjetiva agraria cuyo tenor es el siguiente:

El procurador Agrario otorgará, con carácter provisional, los certificados de Amparos Administrativos previstos en la Ley de Reforma Agraria, a cuyos fines elaborará dentro del plazo de treinta días (30) el expediente que llevará al conocimiento del Directorio del Instituto Agrario Nacional. El certificado provisional de amparo administrativo, expedido por el procurador tendrá plena vigencia hasta la decisión tomada por el Instituto, la cual deberá ser adoptada dentro de los ciento veinte (120) días después de recibida la participación del Procurador, y en consecuencia, todas las autoridades impedirán, por cualquier medio, las perturbaciones al predio rural ocupado por el tenedor de este certificado. (Subrayado por autor)

Así pues que de acuerdo a la norma, el Procurador Agrario tenía competencia para otorgar con carácter provisional certificado de amparo administrativo el cual tendría vigencia hasta la decisión que debía tomar el Instituto Agrario Nacional, y durante ese lapso de tiempo ninguna autoridad podía realizar actos de desalojo o perturbación al beneficiario del certificado. Se evidencia así, que el ente rector de la Reforma Agraria en el procedimiento administrativo iniciado por el Procurador Agrario tenía la potestad de confirmar o no el amparo agrario, creando así una tutela temporal hasta tanto se comprobaran los derechos del solicitante a la dotación, a tal efecto la ley establecía en el artículo 39 con relación al procedimiento de autorización de desalojo, que en la sustanciación del mismo debía ser notificado el Procurador Nacional para que este asumiera la defensa de las personas a las cuales se pretendía desalojar.

### *Acción de Permanencia*

La abolida Ley de Reforma Agraria garantizaba el derecho a los agricultores de permanecer en la tierra que están cultivando en los términos y condiciones previsto en el literal C del artículo 2, de manera que al tener como fin la reforma agraria la transformación de la estructura agraria del país, debía de reconocer el derecho de permanencia, pues viene a significar un límite al ejercicio de la propiedad en donde se sancionaba la conducta del propietario que efectuara en forma indirecta la explotación por intermedio de otras personas a quienes la ley ampara.

Ahora bien, se puede señalar que después de 16 años de promulgación de esta ley, entra en vigencia la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, cuya reforma

parcial se efectuó en el año de 1982, estableciendo en su artículo 12 un número de acciones que podían ser sometidas a la Jurisdicción Especial Agraria, entre otras acciones reconocía cualquier acción derivada del derecho de permanencia agraria, ratificando de esta manera en un texto ese derecho y la posibilidad de interponer cualquier acción derivada del mismo, que como bien afirma Duque Corredor en su obra *Derecho Agrario Instituciones*, tomo 2, el objeto de dicha acción es obligar a los propietarios a cumplir con las obligaciones derivadas de un amparo agrario, de cesar en el desalojo y en la perturbaciones en contra del arrendatario u ocupante de un predio rural.

Merece la pena destacar, que la ley de reforma agraria establecía en el artículo 148 el amparo a las personas que en virtud de un contrato de arrendamiento de un predio rústico estén efectuando una explotación agrícola, pecuaria o mixta y por ello para ser desalojado del mismo, debían contar con la autorización del Instituto Agrario Nacional, quien decidía si procedía definitivamente el desalojo del predio rustico o la dotación de esa tierra. Este amparo favorecía a los productores ocupantes de terrenos ajenos que con tal carácter han ejercido por más de un año actividad productiva o mantenido un rebaño por el mismo tiempo, otorgándole el derecho a ser protegido contra cualquier acto de desalojo. En función a tal tutela se ha venido desarrollando un procedimiento administrativo a cargo del Instituto Agrario Nacional para la expedición de la autorización de desalojo.

A este nivel, es importante destacar el reconocimiento del derecho de permanencia que existía bajo el imperio de la Ley de Reforma Agraria, la prohibición a los organismos jurisdiccionales de no admitir ninguna demanda que pretenda modificar, menoscabar o lesionar la situación de tenencia de los beneficiarios de esta ley, determinando como sanción, que el no acompañar al libelo de demanda la autorización del Instituto Agrario Nacional, conllevaría a declarar la inadmisibilidad de la acción propuesta, de esa forma el órgano jurisdiccional al momento de admitir la demanda debía constatar la existencia de tal autorización del desalojo expedida por el I.A.N conforme al procedimiento previsto en el único aparte del artículo 148 de la ley de reforma agraria.

Aduce Duque (ob. cit), en su obra titulada *Derecho Agrario Instituciones*, que el conocimiento del derecho de permanencia no se encuentra asignado dentro de la competencia del órgano jurisdiccional, por no estar regulado dentro de los asuntos que

establecía el artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, sin embargo los literales g y j, expresan lo contrario.

En este orden de ideas, tomando en cuenta el derecho de ejercer la acción definida por Ortiz (2003), como el derecho que tiene todo individuo de que el Órgano Jurisdiccional competente considere su pretensión con arreglo a las formas dadas por la ley procesal, y consagrada en los artículos 67 y 68 de la Constitución Nacional de 1961, podemos afirmar que ese derecho de accionar por parte de los propietarios del inmueble se encontraba limitado por la autorización que debía expedir el ente rector de la reforma agraria, según el procedimiento previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, pero ello de manera alguna no significaba que los órganos jurisdiccionales no puedan conocer de esa acción.

Sin embargo, admitir tal tesis conllevaría desconocer el derecho mismo de accionar cuyo control a los fines de su admisión debe efectuar el órgano jurisdiccional al admitir la demanda (medio para hacer valer el ejercicio de la acción), lo cual implica la revisión de la misma, para detectar que no sea contraria a derecho, a las buenas costumbres o alguna disposición legal, según lo dispone el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil.

En ese sentido, limitar el derecho de accionar y establecer que la permanencia únicamente corresponde al procedimiento administrativo, traería como consecuencia limitar las facultades del órgano jurisdiccional que como se indicó anteriormente, si tenía competencia conforme los literales “g” y “j” del artículo 12 de la derogada ley procesal agraria; en primer lugar porque el establecimiento de los contratos agrarios, implicaba para el propietario del inmueble la imposibilidad de producir el desalojo o perturbaciones al beneficiario del contrato ya que este estaba amparado, y finalmente porque las acciones que derivarían de la tutela al derecho de permanencia en una u otra forma reconocerían la obligación del propietario de no desalojar o de cesar su actitud perturbadora.

En la derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrario, el literal d artículo 12 establece una garantía judicial a través de una acción especial de condena, mediante la cual se obliga a los propietarios a cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de permanencia. Duque (ob. cit) afirma que al ser otorgado el amparo agrario, el propietario debe respetar el derecho de permanencia del beneficiario de dicho acto.

Ahora bien, limitar la acción de permanencia agraria como requisito para su procedencia; el de optar en primera fase por el certificado provisional de amparo desnaturaliza el fin de la ley en reconocer y amparar una situación de hecho como lo es la actividad productiva. La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, al determinar la competencia de los Juzgados de Primera Instancia Agraria, establecía en el literal g del artículo 12, *las acciones derivadas del derecho de permanencia*, lo que significa que puede ser instada la acción judicial independientemente de que exista o no el certificado provisional de amparo, ya que este trámite administrativo corresponde a una instancia administrativa en donde el beneficiario pudiera o no reconocérsele el derecho a la dotación, mientras como ya se indicó, tratándose del derecho de permanencia de una acción real inmobiliaria mediante la cual se procura exigir el cumplimiento de una obligación proter rem, por parte de los propietarios o de las personas que tengan algún derecho real sobre el inmueble ocupado por el productor, permite así que el productor pueda ampararse directamente ante la instancia judicial.

Por otra parte, limitar la tutela al procedimiento administrativo conllevaría a desconocer los derechos constitucionales de los ciudadanos a formular peticiones ante los órganos jurisdiccionales y obtener por parte de estos respuesta oportuna; de manera pues que el derecho de peticionar y la acción judicial conforme lo establecían los artículo 61 y 68 de la derogada Constitución de la República de Venezuela permitían a las personas el derecho de accionar sin limitaciones, por el contrario el derecho de accionar de los propietarios que pretendieran efectuar actos de desalojo directos o indirectos, sí tenía limitaciones, ya que era obligación de los órganos jurisdiccionales de no admitir demandas en los términos previstos en el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria.

Así mismo, la doctrina establecida por el Juzgado Superior Agrario, hoy Juzgado Superior Primero Agrario, tribunal de alzada de todos los Juzgados Agrarios de Primera Instancia antes de la modificación de competencia producida por la creación de otros Juzgados Superiores Regionales, citada por Leal González en sus Comentarios sobre Jurisprudencia Agraria en temas Agrarios, año 1, No. 2, Octubre-Noviembre-Diciembre, página 79 a la 86, analizada por Duque (ob. Cit) afirma que la sentencia en la cual se inscribe la acción de permanencia como una acción posesoria y no real, y por lo cual el productor rural puede acudir al órgano jurisdiccional independientemente de que se le haya

otorgado o no el amparo agrario, por cuanto en su decir la acción sería declarativa y no de condena, y que en esta última es donde nace la prohibición de desalojar, consecuencia del procedimiento administrativo instado de conformidad con el artículo 38 de la derogada Ley.

Igualmente, señala Duque (ob. Cit), que es importante que el demandante esté habilitado para demandar al propietario de la tierra y que tal habilitación se obtiene con el otorgamiento del amparo agrario. Vemos pues, que la doctrina citada afirma la necesidad del amparo agrario para la habilitación del derecho a accionar el derecho de permanencia; esta tesis desconoce el principio fundamental, el cual es la transformación de la estructura agraria, ya que si el legislador previó en la ley sustantiva (Ley de Reforma Agraria, artículo 148) derogada, la prohibición de admitir acciones que conllevaran al desalojo directo o indirecto de los ocupantes en forma ultra anual y productiva, la intención no era otra, si no, la de amparar la situación de hecho, que no es más que la ocupación.

Visto así, obviamente que tratándose de acciones que conlleven al desalojo de predios rústicos estaríamos en el caso de una acción de condena, puesto que esta sería el fin de la pretensión ejercida, al determinarse su procedencia. ¿Entonces, para que se exigía la autorización? La respuesta no es otra, sino para que el órgano jurisdiccional a los fines de garantizar la tutela efectiva al productor, no decretara medidas judiciales que afecten los derechos del productor a continuar con su producción. Para explicar tal posición bastaría considerar la acción reivindicatoria prevista en el artículo 548 del Código Civil, frente a la cual el demandado que no tenga el certificado de amparo agrario, no le impide invocar el derecho de permanencia como excepción; de tal manera que condicionar el ejercicio de esa acción o excepción según sea el caso al otorgamiento del amparo, estaríamos limitando la facultad del órgano jurisdiccional de conocer de estas acciones derivadas del derecho de permanencia y los derechos del justiciable a acceder a la justicia.

Basándose en una interpretación sistemática, se puede entender que la garantía a la permanencia deviene de un derecho material (una posesión agraria), pues sólo con ésta se crea una obligación al propietario y un deber del ente encargado de la Reforma Agraria de no acometer procedimientos que conlleven al desalojo directo o indirecto de los productores, además debemos precisar que el principio o fundamento más importante lo constituye la eliminación de sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia

y explotación de la tierra con la finalidad de que ésta constituya para el hombre que la trabaja la base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar social y garantía de su libertad y dignidad, conforme lo disponía así el artículo 1 de la derogada Ley de Reforma Agraria.

En ese orden de ideas, en el procedimiento para obtener la autorización de desalojo a cargo del Instituto Agrario Nacional, trámite administrativo, se debe notificar al Procurador Agrario Nacional, lo que implica reconocer que el acto podía ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa Agraria; el amparo agrario conocido por el Procurador Agrario y tramitado por éste y el Instituto Agrario Nacional, cuya última decisión podía someterse al conocimiento de la jurisdicción contenciosa agraria, vienen a ser los dos procedimientos administrativos, el primero intentado por el propietario y el segundo por el productor, cuyo decisión correspondía al Instituto Agrario Nacional, ahora bien, la acción de permanencia agraria prevista en el literal g del artículo 12 de Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, correspondía su conocimiento a los Juzgados de Primera Instancia Agraria, y con relación a otras acciones distintas, el Tribunal debía exigir la autorización de desalojo del Instituto Agrario Nacional para admitir la demanda o no. Tal prohibición expresa de la Ley no es aplicable a los productores que insten la acción de permanencia, pues para estos, tanto la vía administrativa como la jurisdiccional, estaría abierta independientemente de que se haya o no otorgado el amparo agrario por corresponder al órgano jurisdiccional el deber de verificar si se cumple realmente o no con los requisitos para optar a la tutela.

### **Derecho de Permanencia en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela**

En el presente estudio se propone estudiar las disposiciones contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; con el propósito específico de poder determinar las normas que reconozcan la existencia del derecho de permanencia; a tal efecto es preciso señalar que la Carta Magna, establece como principio fundamental, en su artículo 2, que:



Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político (...)

De manera pues, que nuestro país se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho. Es importante precisar que si el texto fundamental es concebido como el oráculo al cual se recurre para obtener todas las respuestas, por estar integrada por las intenciones del soberano en cuanto a la forma de hacer valer sus valores fundamentales, ello obliga a una interacción entre la sociedad y el estado, en donde ambos en armonía permitan dar cumplimiento efectivo a dicho valores; en atención a tal finalidad es además de suma relevancia indicar que la enunciación de estos valores superiores del ordenamiento jurídico, deben ser amparados tanto por el Estado como la sociedad, puesto que atienden al pacto social, ya que es concebida la constitución como la interacción con la sociedad y el estado y la forma como éste, tanto en su estructura como su funcionamiento, da plena vigencia a su valores.

Entre estos valores superiores del ordenamiento jurídico y la actuación del mismo estado, se encuentran la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y los derechos humanos de carácter progresivo que determinan la preeminencia de lo mismo.

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, concibe a la constitución como un oráculo, del cual se obtiene toda respuesta y no simplemente como un cuerpo de reglas y principios de cómo se organiza la sociedad, éstos para dar respuesta a su propia subsistencia y convivencia. “Sala Constitucional. S. n. 1415 de 22-11-200. Caso: Freddy A. Rancel Rojas. Exp. N. 00-1725”.

Así mismo, en el capítulo I, del Título IV, referente al Sistema Socioeconómico, se desarrollan normas que orientan la función del estado, en procura del desarrollo de actividades que incentiven el impulso de la agricultura sustentable, esto es el desarrollo de actividades productivas en armonía con los fines tuitivos del estado con relación a la protección del ambiente y la biodiversidad, como pilar importante para el desarrollo de la nación; establece así, el artículo 305 de la Constitución de la Republica, lo siguiente:

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantizará la seguridad alimentaria de la población, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollado y privilegiado la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola” (Subrayados del autor).

Así que, el Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, igualmente sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.

La norma constitucional establece el principio de seguridad agroalimentaria, y lo define: “ Como la obligación del Estado de asegurar a la población la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso a estos en forma oportuna y permanente al público consumidor ”.

Por tanto, el desarrollo de la agricultura sustentable, implica además de preservar el ambiente, la producción de alimentos, que es de interés nacional para cumplir con la garantía. En atención a tal fin, no puede limitarse únicamente a actividades agrícolas, puesto que también constituye actividad productiva, otras como por ejemplo la actividad pecuaria, de no ser así no ampararía a las comunidades de pescadores.

Ahora bien, refiriéndonos al objeto de la presente investigación, el cual es la determinación de normas que reconozcan la existencia del derecho de permanencia, la comentada constituye la más importante, ya que establece la obligación que asume el estado frente a la sociedad, y los derechos que esta puede exigir al mismo en procura de su cumplimiento. Los alimentos constituyen la principal fuente de energía que requerimos

para subsistir, sin ellos estaríamos a la merced de cualquiera, por ello el Estado en lo relativo al desarrollo económico y social de la nación le da la importancia que le corresponde. Estos alimentos son además el producto de una actividad natural donde el hombre interviene a los fines de obtener otros seres vivos a partir de los cultivados o de su desarrollo.

Recordemos entonces, que esta actividad agraria fue determinante para poner fin a la discusión sobre la especialidad o autonomía del derecho. A su vez, resulta importante ya que es precisamente tal actividad, la que sirve de fundamento al Estado para dispensar sus actos en procura de la obtención de alimentos para la población; vemos pues, un interés colectivo que prela desde luego sobre un interés individual.

En este sentido, la permanencia de los productores estaría orientada a garantizar por una parte la producción misma, ya que sólo pueden invocar tal protección quienes se dediquen a tal actividad productiva, mediante una posesión agraria y eficiente, y por otra parte, incorporar a la población rural al desarrollo de la nación.

En función a tales objetivos, la Carta Magna establece en el artículo 306, lo siguiente:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de general empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. (Subrayado del autor)

Así pues, que la necesidad de incorporar la población rural al desarrollo de la nación y considerar la actividad agraria como fundamental para el desarrollo de la economía de la nación, obliga a reconocer que el régimen latifundista es contrario al interés social, por cuanto la población rural no tiene posibilidad de desarrollo, sino tiene acceso a la tierra, y como quiera que esta se encuentra mal distribuida en manos de pocas personas, circunstancia que no ha cambiado con la reforma agraria mediante la cual se procuró el cambio de la estructura agraria, eliminado ese régimen contrario al interés social, esto

explica porque el constituyente declaró su eliminación. A tal efecto la Constitución en su artículo 307 establece:

El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores o productoras agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencia agroalimentario. Excepcionalmente, se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia. (Subrayados del autor).

De esta forma, la Constitución establece la obligación del Estado de velar: (1) Por el desarrollo de la producción nacional y de esta forma fortalecer la economía de la nación, al reconocer el principio de seguridad agroalimentaria, colocando así el derecho agrario en nuestro país con el derecho agroalimentario; (2) Por la incorporación de la población rural al desarrollo de esa producción, mediante la eliminación de latifundios y su sustitución por un sistema justo de reparto y distribución de tierras.

Cabe mencionar, que para el desarrollo de este deber- derecho, según se observa por parte del Estado, como por parte de sus beneficiarios, era necesario la implementación de un nuevo sistema en donde los dos objetivos antes mencionados se desarrollen y reglamentan permitiendo así a los beneficiarios formar parte del desarrollo de la nación, principalmente por el carácter social que ello impone ya que se procura el beneficio de la sociedad y por otra parte, por ser de vital importancia para la seguridad de la nación.

En este sentido, dispone el artículo 326 de la Constitución, lo siguiente:

La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de

independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental, y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. (Subrayados del autor).

Por cuanto el derecho de permanencia viene a constituir limitación al ejercicio del derecho de propiedad también reconocido y garantizado por la constitución, es importante precisar lo que dispone el artículo 115:

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Si bien cierto es que se reconoce el derecho de propiedad, no menos cierto es que de igual manera se establece la obligación de los propietarios de cumplir con las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley; esto significa que la propiedad no implica un derecho absoluto sobre el bien, ya que el propietario debe cumplir con sus obligaciones y restricciones, y en el presente caso, al referirse al derecho de permanencia resulta importante observar, que la Ley establece la limitación a los propietarios de no desalojar o perturbar a los ocupantes, determinándose así una obligación proter rem, que limita ese derecho ya que no podrá usarlo mientras se determine si el ocupante le asiste un mejor derecho para continuar con la posesión,

Esto explica por que no es una acción posesoria sino real, como se explicó en el capítulo anterior, sin embargo para determinar el nuevo sistema de afectación y para el desarrollo de las finalidades de rango constitucional antes aludidas, es promulgada mediante una Ley Habilitante, en fecha 09 de noviembre del 2001, el Decreto Con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y con este decreto fueron derogados: La

Ley de Reforma Agraria promulgada por el Consejo de la República el 05 de marzo de 1960; Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, publicado en Gaceta Oficial N° 1089 Extraordinario de fecha 02 de marzo de 1967, el Reglamento Sobre Regularización de la Tenencia de Tierras, publicado en la Gaceta Oficial N° 31809 de fecha 29 de agosto de 1979, La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, publicada en la Gaceta Oficial N° 3015; todo ello según disposiciones derogatorias primera, segunda y tercera.

La derogación de estas leyes implicó la sustitución del sistema de afectación propuesto por la reforma agraria, por el nuevo sistema de afectación de uso de todas las tierras, sean públicas o privadas, con vocación para el desarrollo agroalimentario.

En este nuevo marco legal, que sustituye el establecido para la reforma agraria de los años 60, constituyó de vital importancia el "uso" de tales tierras. El uso como uno de los atributos del ejercicio del derecho de propiedad, se encuentra sometido a fines de utilidad pública o interés general.-

### **Derecho de Permanencia en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Sistema De Afectación De Uso).**

Basta con efectuar la lectura de la exposición de motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del 2001, para entender que el cambio de la reforma agraria al nuevo sistema de afectación de uso, se debe a la necesidad de ayudar a una población rural a incorporarse al desarrollo de la nación, y a su vez en efectuar el desarrollo de la producción de rubros alimenticios para asegurar a toda la población su acceso oportuno y estable, por ello no sólo se evidencia el factor social, sino también el estratégico para la seguridad agroalimentaria de la población.

A tal efecto se transcribe parte de esa exposición de motivos, a los fines de ratificar lo expuesto:

(...) Incluso dentro del marco constitucional anterior, esta preocupación del constituyente por desarrollar un sector agrario sólido era ya patente. Es así que, en 1960, se dicta la hasta ahora vigente Ley de Reforma Agraria. En aquel momento, el modo normal de tenencia de la gran mayoría de las tierras

cultivables en la Nación era el latifundio, lo cual resultaba contraproducente con el estímulo al sector agrario que se pretendía impulsar. Es así que la reforma agraria, con mayor o menor éxito, inició un proceso de erradicación del latifundio y de estímulo al sector agrario, procurando que fuesen los propios campesinos quienes tuviesen la tenencia de las tierras que cultivaban.

Más de cuatro décadas después, es patente la necesidad de un nuevo marco legal, moderno y adaptado a las nuevas realidades del país y que esté en verdadera consonancia con los valores constitucionales arriba referidos, ello por cuanto la Ley de Reforma Agraria, promulgada en una época muy distinta a la actual, resulta inadecuada como base jurídica del desarrollo agrario.

El Decreto Ley de Tierras y Desarrollo Agrario viene a prestar ese nuevo marco legal, en el cual se busca profundizar y dar operatividad concreta a los valores constitucionales de desarrollo social a través del sector agrario. Para ello se procura una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de tierras y desarrollo de toda la actividad agraria.

En este sentido, y en consonancia con lo establecido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 307, se pretende implantar los medios necesarios para la eliminación íntegra del régimen latifundista, como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo. Otra de las finalidades del nuevo marco legal es el aseguramiento de la biodiversidad, la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario, y la seguridad agroalimentaria y de la presente y futuras generaciones. Especialmente importante resulta lo relativo a la seguridad agroalimentaria, también consagrada como valor constitucional en el aludido artículo 307 de nuestra Ley Fundamental; se busca, por tanto, el desarrollo de una producción agraria con fines no meramente económicos, sino primordialmente, como el medio fundamental de atender de manera efectiva y eficiente la demanda alimentaria de la población del país.

La interrelación entre la actividad agraria y el desarrollo social implica la incorporación del campesino al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción. Para ello se procura que los campesinos cultiven las tierras de manera coordinada y no aislada. Así se estimula la estructuración del fundo colectivo, como medio de desarrollo armonizado, con miras a una mayor eficiencia productiva, ello sin perjuicio de buscar igualmente el desarrollo de los fundos estructurados individuales, en la medida en que resulten productivos.

Los ciudadanos que se dediquen a la actividad rural agraria, son sujetos beneficiarios del régimen establecido en el Decreto Ley, y en tal sentido, en la medida de su aptitud para el trabajo agrario, pueden recibir adjudicaciones de la propiedad agraria.

El régimen de evaluación del uso de las tierras y de adjudicación de las mismas constituye el núcleo del nuevo régimen agrario. El valor

fundamental viene a ser la productividad de las tierras con vocación agraria. Esta concepción, no del todo nueva, pues aun cuando de una manera menos explícita ya existía en la Constitución de 1961, se aparta de la clásica noción del derecho de propiedad como derecho absoluto, propia de los tiempos romanos. La moderna tendencia somete el derecho de propiedad a un interés social. El contenido del derecho de propiedad, con sus atributos de uso, goce y disposición, se encuentra sujeto al efectivo cumplimiento de la función social específica que el ordenamiento jurídico le atribuya (...)

Es así, que en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se inscribe como uno de sus objetivos establecer las base de ese desarrollo rural, y a través de este alcanzar el desarrollo de la población rural y crecimiento del sector agrario, conforme lo establece el artículo 1 del mencionado decreto, cuyo tenor es el siguiente:

El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones. (...) (Subrayados del autor)

De manera pues, que es en dicha ley, es en su Título II donde se desarrollaría el nuevo sistema que sustituiría el sistema que establecía la Ley de Reforma Agraria; este nuevo sistema es concebido como el Sistema de Afectación de Uso y Redistribución de las tierras, cuyo objetivo es la transformación de todas las tierras ubicadas dentro de las poligonales rurales en unidades económicas productivas (artículo 36 Ley de Tierras y de Desarrollo Agrario).

En función a tal objetivo es creado el Instituto Nacional de Tierras (artículo 120 Ley de Tierras y de Desarrollo Agrario), organismo agrario que sustituyó al Instituto Agrario Nacional (Disposiciones derogatorias primera y segunda de la Ley de Tierras y de Desarrollo Agrario), y cuya función exclusiva es la de cumplir con el mandato



constitucional de eliminar los latifundios, incorporar la población rural al desarrollo de la nación, el cambio de esa estructura agraria latifundista, mediante la justa distribución de las tierras, y el respecto a los productores por el hecho mismo de la producción.

Sin embargo, este objetivo no requiere sólo de la ubicación de las tierras, sino del efectivo cumplimiento de la función social. De manera, que el ente agrario también se encargaría de verificar el efectivo cumplimiento de la producción, y en esa labor de transformar la tierra en unidades económicas explotables estableció como beneficiarios a todos los venezolanos y venezolanas que opten por el trabajo rural y la producción agraria como oficio y ocupación principal, conforme lo establecen los artículos 13 y 14 del referido decreto:

Artículo 13: Son sujetos beneficiarios del régimen establecido en este Decreto Ley, todos los venezolanos y venezolanas que hayan optado por el trabajo rural y, especialmente, la producción agraria como oficio u ocupación principal.

Artículo 14: Son sujetos beneficiarios preferenciales de adjudicación de acuerdo con los términos del presente Decreto Ley, las ciudadanas que sean cabeza de familia que se comprometan a trabajar una parcela para manutención de su grupo familiar e incorporación al desarrollo de la Nación. A las ciudadanas dedicadas a la producción agrícola se les garantizará subsidio especial alimentario pre y post natal por parte del Instituto de Desarrollo Rural. (Subrayados del autor)

Las normas up-supra citadas, evidencian que el Estado en el marco del nuevo sistema de afectación de uso, busca favorecer a todos los que hayan optado por el trabajo rural y, especialmente, la producción agraria como oficio u ocupación principal, y con relación a las mujeres ese trato especial por tratarse de personas en situación de desventaja para el trabajo rural, ya que además deben cumplir como cabeza de familia con un rol que puede limitar su normal desempeño en las actividades del campo.

### **Sistema de Afectación de Uso:**

Los principales núcleos de la nueva Ley, lo constituyen:

a) La productividad agraria: Es un concepto indeterminado que opera como un patrón de medición de la adecuación que exista entre la tierra objeto de propiedad y su función social.

b) La eliminación de latifundios: Mediante un sistema justo de reparto de tierras.

Para el desarrollo de tales objetivos, se crearon entes agrarios con objetivos específicos:

1) Instituto Nacional de Tierras: Administración, Redistribución de las Tierras, y Regularización de las mismas.

2) Instituto Nacional de Desarrollo Rural: Contribuye con el desarrollo rural integral del sector agrícola en materia de Infraestructura, Capacitación y Extensión.

3) Corporación Venezolana Agraria: Desarrollar, Coordinar y Supervisar las Actividades Empresariales del Estado para el desarrollo del Sector Agrario

De esta forma, se puede evidenciar que es al ente agrario, Instituto Nacional de Tierras, que le corresponde la transformación de todas las tierras aptas para el desarrollo agrario en unidades económicas explotables, conforme lo establece el artículo 36 del Decreto Con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

(...) Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural, el Instituto Nacional de Tierras adoptará las medidas que estime pertinentes para la transformación de todas las tierras ubicadas dentro de las poligonales rurales en unidades económicas productivas; en cumplimiento de este mandato, podrá rescatar toda tierra de su propiedad que se encuentre ociosa o inculta. (Subrayados del autor).

Precisa la ley instrumentos legales para producir la afectación, a saber: Poligonales Rurales y Plan Nacional de Desarrollo Agrario. La primera es definida por el Instituto de Geografía de Venezuela Simón Bolívar, como:

Espacio geográfico del Territorio Nacional delimitado por sus condiciones físico naturales, sociales, económicas y de infraestructura, con potencial *para la consolidación de los planes nacionales de desarrollo agrario*, que permitan un cambio cultural en la gestión del territorio, con el objeto de alcanzar el ordenamiento y el desarrollo sustentable de la nación en el marco de la Justicia Social. (p. s/n)

En cambio, los Planes Nacionales de Desarrollo Agrario: Son en pocas palabras las directrices fijadas por el ejecutivo nacional mediante la cual se impone el uso a las tierras en forma adecuada con relación a su potencial agroalimentario, para lo cual las características agrológicas de los suelos constituye punto importante para el desarrollo de rubros necesarios para la seguridad agroalimentaria. Con ocasión a la reforma del 18 de mayo del 2005, al promulgarse la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se eliminan las poligonales rurales y se sustituye la ubicación de las tierras afectadas al desarrollo agrario y al nuevo sistema de afectación de uso, según lo establece el artículo 2 eiusdem, por las tierras de vocación para la producción agroalimentaria.

Es conocido el hecho de que los productores del campo al no acceder al crédito y la asistencia técnica, con la finalidad de subsistir con la fuerte situación económica, ha optado por la producción de rubros alimenticios que les permitan obtener dinero en forma oportuna, ello orienta pues a que se abandonen la producción de otros rubros, lo que explica que las políticas del Estado deben pues estar orientadas a socorrer al productor frente a la actividad mercantilista, que es mas especulativa, donde el productor no es debidamente amparado.

Con la finalidad de evitar estos males, para mitigar estos efectos y procurar la ejecución de los principios constitucionales agrarios, de desarrollo de la producción, seguridad agroalimentaria, y de políticas acordes para permitir el acceso oportuno a la población de los alimentos a precios justos, el Estado ha venido adquiriendo los productos y los vende directamente al consumidor para evitar las cadenas en donde el paso del producto de una mano a otra, lo encarece y en consecuencia hace más costosa su adquisición por parte de los consumidores, de esta forma tanto los productores como los consumidores obtienen beneficios, y el Estado cumple con su rol.

### **Niveles de Productividad y su Certificación por parte del Instituto Nacional de Tierras:**

En función al nuevo sistema de afectación de uso, constituye factor determinante para el ente agrario determinar la evaluación de uso de todas las tierras públicas y privadas afectadas al desarrollo agrario, por ello el ente agrario, Instituto Nacional de Tierras, tiene la facultad para ponderar la producción en estas tierras, y a tal fin la ley determina tres niveles de productividad:

- 1 Finca ociosa o inculta: es la finca improductiva
- 2 Finca mejorable: aquella que no cumple con la función social productividad y que puede ser mejorada, adaptándola a los planes y lineamientos.
- 3 Finca productiva: que cumple con los planes y lineamientos.

Este control que debe efectuar el ente agrario sobre las tierras afectadas al nuevo sistema de uso, implica la necesidad de procedimientos administrativos que permitan a los administrados controlar la legalidad de los actos y por otra parte coadyuvar con las políticas del Estado en la implementación del desarrollo agrario; por ello en la Ley se establecen los procedimientos administrativos mediante los cuales el ente agrario, Instituto Nacional de Tierras, pueda certificar esos niveles de productividad, y de esta forma, según corresponda, acometer los procedimientos administrativos de afectación con la finalidad de transformar las tierras en unidades económicas productivas.

### **Procedimientos Administrativos de Afectación de Uso:**

A los efectos de poder dar cumplimiento a lo establecido en el presente estudio, es necesario considerar lo concerniente a los Procedimientos Administrativos de Afectación de Uso, por lo que es conveniente destacar que corresponde al Instituto Nacional de Tierras, producir ese cambio de la estructura agraria, mediante la eliminación de los latifundios y su sustitución por un sistema justo de distribución de tierras, con la finalidad de adjudicar las tierras a quien opte por el trabajo rural como oficio y actividad principal para el desarrollo

de su grupo familiar. Por ello, el mencionado ente tiene la competencia exclusiva para la tramitación de los procedimientos administrativos de afectación de uso.

En síntesis, esos procedimientos vienen a ser los tramites que deben acometer para producir el rescate de las tierras públicas ó la expropiación de las tierras privadas para su adjudicación a los beneficiarios del nuevo desarrollo agrario; así es dotado el mencionado ente con ocasión del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de tres procedimientos, a saber:

1 Procedimiento de Rescate (tierras públicas): Mediante este procedimiento, cualquier ciudadano puede iniciarlo o de oficio el ente agrario podrá acometerlo, la finalidad de este procedimiento es constatar el estado de improductividad de las tierras públicas, y consecuencia de esa inactividad es que el ente produce el rescate de esas tierras con la finalidad de adjudicarla a otros para que se active en esta la producción.

2 Procedimiento de Expropiación (tierras privadas): Mediante este procedimiento especial se produce la adquisición de tierras privadas. Este procedimiento permite al ente agrario por fines de utilidad pública y social, producir la expropiación de las tierras mediante la indemnización a sus propietarios de los derechos, mejoras y bienhechurías. Es importante precisar que las fincas productivas, pueden ser objeto de expropiación cuando sean necesarias para el establecimiento de proyectos ecológicos o establecimientos de asentamientos campesinos organizados.

3 Procedimiento de Adjudicación: Mediante este procedimiento el ente agrario consolida los objetivos de la ley, ya que se produce la adjudicación a los beneficiarios en forma provisional de las tierras aptas para su desarrollo, y es éste ente que, después de constatar la productividad en las mismas, cambia el carácter de provisional a permanente, siendo este último carácter el que permite que las tierras adjudicadas puedan transmitirse mediante sucesión a sus herederos.

Recordemos que la enajenación de los lotes adjudicados mediante dotación, previa autorización del Instituto Agrario Nacional de Tierras, permitió la consolidación de latifundios; un incentivo es, que para mantener el carácter de permanente de la adjudicación, la parcela o terreno adjudicado debe encontrarse en producción por mas de dos años, aunado a la limitación al derecho de disponer, implica que cualquier acto de transferencia debe estar autorizado por el ente agrario. Otro aspecto importante lo

constituye que no puede ser objeto de constitución de garantías hipotecarias, ya que sólo es admisible la prenda sobre cultivos debidamente autorizada por el ente agrario, todo lo cual viene pues constituir mecanismos de control que impiden la consolidación de latifundios.

#### Sistema de Afectación de Uso.

Este sistema procura la permanencia de los productores en las tierras por ellos trabajadas. Vemos, que se mantiene el principio de que la tierra es de quien la trabaja. Asegura así, en función al desarrollo social, la tutela de esos productores que ocupen tierras públicas o privadas.

Con relación a las tierras públicas, el sistema establece el procedimiento de rescate, y la intervención como medida efectiva para poner en producción esas tierras en estado improductivo, pero esta facultad del ente agrario con ocasión de procedimientos ablatorios mal tramitados, conllevó a que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia eliminara tal facultad de intervención. Esta medida no era inconstitucional por la sencilla razón que en función a la necesidad de producir alimentos (seguridad agroalimentaria), el ente podía ordenar la ocupación.

Sin embargo las malas prácticas procuraron con tal actividad de intervención, la ineficacia del procedimiento de rescate en donde el administrado podía acogerse al mejoramiento de la tierra con la finalidad de ponerla a producir, que es el verdadero interés del nuevo sistema de afectación. De manera, que solo en el supuesto de que no exista una “ocupación” o detentación por parte de persona natural o jurídica, es que el ente puede ordenar la intervención de esas tierras públicas.

Con ocasión a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 89 y 90 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia del Expediente No. 02-311, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 5.263 Extraordinario del 23.12.2002, la facultad para intervenir tierras fue declarada inconstitucional y en tal sentido el ente agrario a partir de la publicación del fallo en la Gaceta Oficial, no podía ejercer intervenciones; como lo indica la norma no es inconstitucional, sólo que es ilegal ordenar intervención de tierras ocupadas y desde luego,

tierras en producción, particularmente porque esos administrados tienen derecho constitucional de obtener respuestas por parte del ente agrario en relación a los niveles de productividad; y tener la opción de ponerlas a producir. Además de ello, debe tramitarse el procedimiento de rescate, pero nunca efectuar actos por la fuerza que desconozcan las garantías a la defensa y debido proceso previstas en el ordinal 1° del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El Ejecutivo Nacional, al ser declarada la inconstitucionalidad de los artículos 89 y 90 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, mediante Decreto No. 2292, publicado en Gaceta Oficial No. 37624 del 04 de febrero del 2003, autorizó al Instituto Nacional de Tierras para que realizará los tramites expeditos para colocar las tierras en posesión de las comunidades campesinas y proceda en consecuencia a expedir las cartas agrarias.

Merece la pena destacar, que en el periódico El Universal de fecha 16 de abril del año 2005, figura entrevista efectuada por la periodista Raquel Barreiro, al ciudadano Eliécer Otaiza, Presidente del Instituto Nacional de Tierras; en esa oportunidad Eliécer Otaiza señaló:

La reforma a la Ley de Tierras aprobada por la Asamblea Nacional no incluye el concepto de cartas agrarias dentro de su texto.” El presidente del Instituto Nacional de Tierras, Eliézer Otaiza, explicó que estos documentos mantienen su legalidad según el Decreto presidencial número 2.292 y la Resolución número 177 del INTI. Lo único que se está haciendo es recuperando el antiguo texto de la Ley de Tierras y en consecuencia se rescata el 89 y el 90. Las cartas agrarias son producto de un decreto del presidente de la República que está totalmente vigente, se creó una especie de jurisprudencia al tratar de echar para atrás las cartas agrarias por la ineficiencia en algunos casos y por algunos errores que cometió el Instituto, pero estamos corrigiendo todos los errores que cometió el instituto y quedan totalmente vigentes.

Para la Procuraduría General de la República, los beneficiarios de las Cartas Agrarias están legalmente autorizados de forma provisional para ocupar o permanecer en las tierras determinadas; asimismo afirman que las cartas agrarias son instrumentos que reconocen y sostienen en el tiempo necesario, el ejercicio del derecho de permanencia, en los siguientes términos:

(...) la garantía de la incorporación del campesino al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción; y el establecimiento de garantías para la protección de situaciones fácticas de especial trascendencia jurídica, como la permanencia de grupos de población en las tierras que han venido ocupando, la permanencia de pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente, la permanencia de los grupos organizados para el uso colectivo de la tierra, y el derecho preferente a los ciudadanos nacidos y residentes en zonas rurales al acceso de una parcela productiva agraria.

Es así, que este derecho de permanencia no solo se puede materializar en títulos mediante los cuales se adjudique de forma provisional o definitiva dichas parcelas, los cuales han sido tradicionalmente los actos emanados de las autoridades agrarias competentes para otorgarlos, sino que dichas autoridades pueden reconocer este derecho a través de otros instrumentos que en grado diferente, garantizan el pleno ejercicio del referido derecho, sin perjuicio de la efectiva adjudicación provisional o definitiva que posteriormente pueda otorgarse al beneficiario.

Finalmente, son las Cartas Agrarias el instrumento que reconoce y sostiene en el tiempo necesario el ejercicio del derecho de permanencia, la posesión legal de las comunidades campesinas organizadas en tierras públicas, mediante la certificación de las ocupaciones de tierras incultas u ociosas por parte de dichas comunidades. Las Cartas Agrarias, se configuran como expresión del Principio de Eficiencia Administrativa.

Con este reconocimiento administrativo, los beneficiarios de las Cartas Agrarias están legalmente autorizados de forma provisional para ocupar o permanecer en las tierras determinadas, pero además, nace para ellos un derecho preferente a ser beneficiarios de créditos para el sector agrícola por parte de las instituciones financieras públicas y de los demás incentivos agrarios, de conformidad con las políticas públicas que se implementen, es decir, que la Carta Agraria lejos de constituir un simple certificado, cobra una especial trascendencia al estar diseñada para ser el documento inicial y fundamental en el proceso de incorporación del campesino a la producción agraria, ya que sus efectos inciden en el resto de los elementos necesarios para lograr el desarrollo sustentable del sector agrícola.



De acuerdo al contenido del Decreto Presidencial 2292, publicado en Gaceta Oficial No. 37624 del 04 de febrero del 2003, a los efectos de la presente investigación se precisan los siguientes artículos: Artículo 1: “El Instituto Nacional de Tierras realizará los trámites en forma expedita para colocar dichas tierras, así como las de su propiedad, en posesión de las comunidades campesinas diseminadas en todo el territorio nacional.”

El Instituto Nacional de Tierras (INTI) procederá a la emisión de las cartas agrarias, mediante las cuales se certificarán las ocupaciones de las agrupaciones campesinas que manifiesten su voluntad de organizarse con fines productivos y proceder, en forma inmediata al cultivo y aprovechamiento de las mismas. En el artículo 4 se señala: “Las medidas previstas en el presente Decreto procederán únicamente sobre las tierras incultas con vocación agrícola cuya propiedad esté en manos del Estado venezolano, así como en los entes y órganos que la componen”, y el Artículo 5 establece: “El Instituto Nacional de Tierras fomentará y permitirá la participación de las comunidades utilizadas de campesinos, en el cultivo de las tierras de su propiedad y de la República.”

Con ocasión a tal facultad, el Instituto Nacional de Tierras mediante Resolución No. 177 de fecha 05 de febrero del 2003, publicada en Gaceta Oficial No. 37629 de fecha 11 de febrero del 2003, resuelve autorizar la ocupación o no, en las tierras públicas con vocación agrícola especificadas en esa Resolución, mediante el otorgamiento de Cartas Agrarias, mientras se tramitan y resuelven los procedimientos de adjudicación provisional en conformidad con el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Con tal facultad dispensada por el ejecutivo nacional, se comenzaron a expedir cartas agrarias; tal actividad administrativa desarrollada por el ente agrario, conllevó a la interposición de procesos judiciales por la vía de Amparo Constitucional ante los Juzgados Superiores Agrarios competentes por la ubicación del inmueble donde se acometió la expedición de Cartas Agrarias. Las defensas alegadas por los administrados, fueron: 1) Que las tierras afectadas con las cartas agrarias, no son públicas, sino privadas; 2) Que el Instituto Nacional de Tierras, mediante la expedición de cartas agrarias, desató el mandato establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de no ordenar con tales autorizaciones ocupación de fundos cuyos tramites del procedimiento de rescate no se había acometido.

Con relación al primer punto, no es objeto del amparo entrar a dirimir materia propia de las acciones petitorias. Con respecto al segundo punto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en un Amparo Constitucional intentado por Agropecuaria Villa Carmen, C.A. contra el Instituto Nacional de Tierras, Sentencia del expediente No. 04-1321 de fecha 04 de mayo del 2005, estableció la procedencia del amparo por no haber acometido el ente agrario el procedimiento de rescate y haber defraudado la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 89 y 90 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, precisando con relación a las cartas agrarias lo siguiente:

En lo que atañe a la figura de las denominadas «Cartas Agrarias», se observa que como fundamento normativo de tales instrumentos se erige el Decreto Presidencial no. 2.292, publicado en Gaceta Oficial no. 37.624 del 4 de febrero de 2003, cuyo texto se transcribe parcialmente a continuación:

«[...] Artículo 1°. La República, los institutos autónomos, empresas del Estado, así como las demás personas en las que los entes antes mencionados, tengan una participación superior al 59% del capital social y las fundaciones del Estado, deberán enajenar al Instituto Nacional de Tierras, aquellas tierras de su propiedad que no fueren necesarias para el cumplimiento de sus fines y que tuvieren vocación agraria.

A tal fin, el Instituto Nacional de Tierras realizará los trámites en forma expedita para colocar dichas tierras, así como las de su propiedad, en posesión de comunidades campesinas organizadas, diseminadas en todo el territorio nacional.

El Instituto Nacional de Tierras procederá a la emisión de las Cartas Agrarias, mediante las cuales se certificarán las ocupaciones de las agrupaciones campesinas que manifiesten su voluntad de organizarse con fines productivos y proceder, en forma inmediata, al cultivo y aprovechamiento de las mismas.[...]

Artículo 4°. Las medidas previstas en el presente Decreto procederán únicamente sobre las tierras incultas con vocación agrícola, cuya propiedad esté en manos del Estado venezolano, así como de los entes y los órganos que lo componen.

Artículo 5°. Se instruye al Instituto Nacional de Tierras para que adopte en forma inmediata, las medidas que estime necesarias para la transformación de las tierras objeto del presente decreto, en unidades económicas productivas.

El Instituto Nacional de Tierras fomentará y permitirá la participación de las comunidades organizadas de campesinos, en el cultivo de tierras de su propiedad y de la República, mientras se realizan los trámites tendentes a determinar la procedencia de la adjudicación permanente de las tierras ocupadas, de conformidad con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario [...] (subrayados de este fallo)..."

De la lectura del referido instrumento, cabe destacar sus dos principales objetivos. Por una parte, evitar la dispersión de las tierras con vocación agrícola propiedad de los entes públicos mencionados en su artículo 1º, para centralizarla en manos del Instituto Nacional de Tierras, como ente público especializado y encargado de la administración de las políticas públicas de desarrollo agrícola. Por la otra, promover la participación de las organizaciones campesinas primarias, con miras a desarrollar una actividad agrícola productiva.

Conforme a las normas reseñadas, las Cartas Agrarias constituyen actos administrativos emanados del Instituto Nacional de Tierras, conforme los cuales se confieren provisionalmente, y hasta tanto se efectúe la adjudicación definitiva, según lo previsto en los artículos 62 y siguientes de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, derechos de ocupación y explotación agrícola sobre fundos incultos propiedad de las personas jurídico públicas nacionales indicadas en el artículo 1º del Decreto Nro. 2.292, a favor de las agrupaciones campesinas que de forma previa hayan manifestado su voluntad de desarrollar una actividad productiva en el predio de que se trate.

Obviamente, bajo la égida de un Estado de Derecho, un acto administrativo de la naturaleza anotada, no puede ser sino el producto de un procedimiento administrativo previo, en el que se resguarde no sólo el interés público tutelado (que en este caso apunta a la protección y fomento de las organizaciones campesinas primarias con miras a desarrollar una actividad agrícola productiva que propenda a la materialización de la seguridad agroalimentaria), sino también los derechos de todos aquellos particulares que pudieren resultar afectados.

Tal punto, ya fue abordado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia no. 456/2004 (caso: Álvaro Rodríguez Sígala), en la que se dejó establecido que:

[...] Las medidas que pueda adoptar el Instituto Nacional de Tierras así como cualquiera de los órganos administrativos subordinados o adscritos a aquél, que impliquen una afectación de la situación jurídica subjetiva (derechos y garantías constitucionales, legales, contractuales, etc.) de cualquier particular, deberán dictarse en el contexto de un debido procedimiento administrativo que asegure el respeto a los derechos y garantías que establece el artículo 49 de la vigente Constitución, el cual también es aplicable en la sede administrativa según jurisprudencia reiterada de esta Sala Constitucional desde su sentencia no. 795/2000, del 26 de julio, caso: María Mata de Castro; por lo tanto, tales medidas sólo podrán practicarse siempre y cuando el propietario, ocupante o interesado de las tierras con vocación agraria haya sido formalmente notificado del procedimiento administrativo iniciado por el mencionado Instituto o cualquiera de los órganos subordinados o adscritos a él, que haya tenido oportunidad de ejercer sus defensas, haya sido oído dentro de un plazo razonable y haya obtenido respuesta oportuna a sus solicitudes.

Considera esta Sala que la facultad atribuida al Instituto Nacional de Tierras, conforme al artículo 5 del Decreto no. 2292, publicado en Gaceta Oficial N° 37.624 del 4 de febrero de 2003, para dictar medidas y transformar en unidades económicas productivas a las tierras pertenecientes a la República, los Institutos Autónomos, Empresas del Estado, así como las demás personas en las que dichos entes tengan una participación superior al 50% del capital social y las Fundaciones del Estado, que no sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y que tienen vocación agraria (artículo 1 del Decreto N° 2292), es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, esto es, de la capacidad que ésta tiene, conforme al ordenamiento jurídico (artículos 141 de la Constitución y 8, 79, 81, 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) de tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, mediante actos declarativos y ejecutivos, incluso innovativos del status quo, que están eximidos de la obligación de recabar un pronunciamiento judicial para lograr su eficacia (ejecutoriedad).

Este principio de autotutela, el cual implica que el carácter obligatorio de la decisión de la Administración no requiere del previo control judicial y que tal control sólo es posible cuando la misma ha decidido de manera ejecutoria, el cual se evidencia en el artículo 5 del mencionado Decreto N° 2292, requiere, vista la posición exorbitante en que ubica a la Administración respecto de la situación jurídica de los particulares imposibilitados de hacerse justicia por propia mano, con mayor razón, un efectivo respeto a las garantías y derechos de los particulares afectados por la aplicación del mismo, esto es, de todas las personas cuya situación jurídica va a ser modificada, innovada, por la Administración en ejercicio de sus competencias y potestades atribuidas por el ordenamiento.

A juicio de la Sala, esta potestad de autotutela es compatible con la cláusula contenida en el artículo 2 constitucional y con el principio consagrado en el artículo 19 del mismo Texto Constitucional, sólo cuando en la tramitación de

un específico procedimiento administrativo se le permite al particular con interés en el mismo intervenir en dicho trámite, cuando la autoridad competente le oye, cuando se le permite ejercer sus defensas y presentar pruebas de sus alegatos, en suma, cuando se le garantiza el debido proceso protegido por el artículo 49 constitucional. En el caso examinado, las medidas a que hace referencia el artículo 5 del mencionado Decreto sólo pueden dictarse cuando exista la certeza de que las tierras objeto de la medida pertenecen -son propiedad de- alguna de las personas jurídicas públicas que enumera el artículo 1 eiusdem, cuando las mismas no sean necesarias para el cumplimiento de los fines encomendados a ninguna de dichas personas y cuando tales tierras tengan vocación agraria [...]

El procedimiento administrativo previo, entonces, es un imperativo del artículo 49 constitucional. Sin embargo, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no prevé disposiciones adjetivas que permitan canalizar las solicitudes de cartas agrarias reguladas en el Decreto 2.292, razón por la cual por tratarse el Instituto Nacional de Tierras de un ente descentralizado de la Administración Pública Nacional resulta aplicable el procedimiento ordinario pautado en los artículos 48 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, atendiendo lo dispuesto en los artículos 1 y 47.

Ahora bien, se concluye que la carta agraria es la providencia administrativa emanada del Instituto Nacional de Tierras, cuyo objetivo principal es el de conferir a determinada comunidad campesina, derechos de ocupación y explotación agrícola sobre un fundo que cumpla con las siguientes condiciones: (1) que sea propiedad de la República, del Instituto Nacional de Tierras u otra persona jurídico pública estatal; (2) que posea vocación agrícola y (3) que se encuentre inculta o en estado de ociosidad; las cuales habrán de ser constatadas precisamente en el curso del procedimiento administrativo correspondiente.

Para Aponte (2002), las Cartas Agrarias son los instrumentos por los cuales el ente agrario ha abandonado los procedimientos administrativos previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y no aplica las doctrinas establecidas en las jurisprudencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Cabe destacar que, para el caso de las tierras privadas la situación es distinta, porque aparte de los procedimientos para determinar el estado de producción en que se encuentran

las tierras privadas, el ente agrario puede instar el procedimiento de expropiación para incorporar las tierras privadas a la categoría de públicas y después producir su adjudicación provisional en algún o algunos de los beneficiarios del régimen de desarrollo agrario.

Es importante destacar, que el autor de la presente investigación no comparte la tesis según la cual las cartas agrarias determinan derecho de permanencia, ya que para este caso estaríamos refiriéndonos a tierras privadas donde el sistema de afectación de uso impone una limitación a la propiedad, y como ya se ha indicado las tierras públicas son las que pueden ser objeto de adjudicación provisional y permanente, ya que las tierras privadas se encuentran sometidas a la afectación de uso, pero excluidas de procesos de adjudicación hasta tanto sean revertidas su condición en tierras públicas mediante expropiación y justa indemnización.

Con fundamento en el nuevo sistema de afectación de uso, el ente agrario Instituto Nacional de Tierras debe acometer el cambio de la estructura agraria del país por un sistema justo, en donde la tierra sea distribuida en primer orden para incorporar a los productores al desarrollo económico de la nación mediante la sustitución de los latifundios por un sistema justo de reparto de tierras en donde esta pase a manos de las personas que las ocupan, privilegiando de esta forma a la población rural y en general a los productores independientemente de que ostenten título o no de propiedad del bien, ya que la tierra debe constituir para el que la trabaja fundamento para el desarrollo de su familia, garantizándose así la asistencia social que demanda el nuevo mandato constitucional que establece el nuevo sistema de afectación de uso de las tierras para el desarrollo agrario.

En tal sentido el nuevo sistema, establece en el artículo 15 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la incorporación de los beneficiarios al proceso productivo, garantizándoles:

1. El derecho a ser adjudicatario de una parcela para la producción agraria.
2. El derecho a ser usufructuarios de una parcela para la producción agraria, así como de los bienes destinados a la estructuración del fundo con fines productivos.
3. El acceso a los germoplasmas necesarios para establecer las plantaciones.
4. Un seguro de producción contra catástrofes naturales.

5. El establecimiento efectivo de las condiciones mínimas para el desarrollo integral de su persona y dignidad, así como para el eficaz goce y ejercicio de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, para que este régimen de uso pueda amparar la producción agroalimentaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo agrario, debe garantizar:

– La permanencia de los grupos de población asentados en las tierras que han venido ocupando.

– La permanencia de los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente para el momento de la promulgación del presente Decreto Ley.

– La permanencia de los grupos organizados para el uso colectivo de la tierra, así como el de las cooperativas agrarias y otras organizaciones económicas campesinas en las tierras ocupadas con fines de uso agrario.

De manera preferente a los ciudadanos y ciudadanas nacidos y residentes en zonas rurales, con una edad comprendida entre 18 y 25 años, el acceso a una parcela productiva agraria, o a un fundo estructurado para asegurar la sustentabilidad humana del desarrollo agrario.

#### ***Prohibición de Desalojo:***

Establece el numeral 4to del artículo 17 de la norma up-supra citada que no podrán ser desalojados de ninguna tierra ociosa o inculta los ciudadanos y ciudadanas nacidos y residentes en zonas rurales, con una edad comprendida entre 18 años y 25 años, que ocupen con fines de obtener una adjudicación de tierras, sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras.

La norma hace referencia a la protección que da la ley a quienes ocupen tierras con fines de obtener la adjudicación, esta garantía de acceso a una parcela productiva agraria, o a un fundo estructurado tiene por finalidad asegurar la sustentabilidad humana del desarrollo agrario, significa que éstos futuros beneficiarios de la adjudicación no pueden ser

desalojados hasta tanto se haya determinado o no el derecho a ser adjudicados en esas parcelas.

Esta protección especial se asemeja a la solicitud de autorización para desalojo que exigía la derogada Ley de Reforma Agraria para proceder a la admisión de demandas. En este caso la protección es más amplia ya que para producir su desalojo debe existir pronunciamiento por parte del ente agrario con relación a la adjudicación, acto administrativo con el cual se agota la vía, que determine la improcedencia de la solicitud de adjudicación, y en ese supuesto el solicitante optaría por recurrir el acto ante la instancia contenciosa agraria, esto es ante el Juzgado Superior Agrario Regional competente por la ubicación del inmueble.

Vemos, una forma de amparo al derecho de permanencia, con acceso tanto al procedimiento de afectación de adjudicación o la sede jurisdiccional que garantiza en consonancia con lo dispuesto en el ordinal 1ero del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el derecho a la defensa y debido proceso. De igual manera, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispone en el artículo 18:

(...) Que los arrendatarios, medianeros y pisatarios, que cultiven pequeños lotes en tierras privadas denunciadas o señaladas como ociosas o incultas, tienen derecho a permanecer en ellas durante la intervención de las mismas o durante el procedimiento de expropiación hasta que el Instituto Nacional de Tierras decida acerca de la adjudicación de las tierras que ocupan o su reubicación en otras de iguales o mejores condiciones (...)

Esta norma viene en cierta forma a producir amparo a los productores que ocupen y trabajen pequeñas extensiones de tierra, en inmuebles que son objeto de intervención, lo que supone que se trata de tierras públicas; y con relación a tierras privadas se garantiza el derecho de permanencia de éstos productores mientras el ente agrario determina o no la procedencia de la expropiación.

Es importante destacar que la expropiación es acordada por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, y esta decisión ordena a la Oficina Regional acometer el procedimiento administrativo para agotar la conciliación, y en el supuesto que esta no se produzca se debe proceder por vía judicial, esto es, que corresponde el conocimiento al



Juzgado Superior Agrario Regional competente por la ubicación del inmueble; Ahora bien, si consideramos que el derecho de permanencia supone pues la limitación al derecho de propiedad, de simple deducción este procedimiento administrativo de afectación como lo es la expropiación implica que sus efectos también en sede administrativa pueden ser sometidos al conocimiento de la instancia judicial, y por ello al igual que la prohibición de desalojo, se garantiza el derecho a la defensa y debido proceso.

Es evidente, que en ambos procedimientos de afectación de uso, existe una tutela a los productores de no ser desalojados, esta limitación con relación a los propietarios o contratantes, supone que el uso esta condicionado con el cumplimiento de la función social al que esta sometida la propiedad, y en tal sentido el amparo a los productores independientemente de que ostente el inmueble rural por contrato o por simple detentación, mas no por vía de hecho, pueden llegar a ser objeto de adjudicación, dicho en mejor forma, los posibles beneficiarios de la adjudicación son las personas que la ley ampara en el derecho de permanencia, que no es mas, que la ejecución de la política agraria con fines de eliminar los latifundios y producir la adjudicación a quien mas necesite la tierra para el desarrollo agrario, que implica la producción nacional y el mejoramiento de la población campesina.

Por ello es, que hasta las personas que explotan las tierras mediante la modalidad del conuco, son objeto de adjudicación, ya que ellos también son productores, conforme lo establece el artículo 20 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

#### ***Amparo Ante Instancia Jurisdiccional:***

No determinó el Legislador, el funcionario competente para otorgar amparo provisional a los ocupantes de fundos ajenos, y de esta forma evitar el desalojo. Como se indicó en la reforma agraria se encomendó tal protección al Procurador Agrario, este funcionario instruía expediente administrativo en contra los propietarios, por las perturbaciones y actos que conllevaran al desalojo de los ciudadanos que se dediquen a la actividad agraria o pecuaria por mas de un año, esta tutela fue objeto de criticas,

particularmente por el hecho que el funcionario encargado de otorgar el certificado provisional de amparo, a la vez era el funcionario que ratificaba o no tal providencia con orientación de la Procuraduría Agraria Nacional.

De manera que el Procurador Agrario era Juez y parte interesada, esta situación cambió radicalmente cuando fue suprimida la Procuraduría Agraria y en su lugar se creó la Defensoría Especial Agraria a cargo del Tribunal Supremo de Justicia, que no tiene facultad para otorgar amparo provisional agrario.

En ese sentido, sólo quedan las acciones interdictales para el amparo a la posesión, pero la doctrina es clara al señalar que la permanencia no es una acción posesoria, sino real ya que atiende al derecho de propiedad, pues limita la facultad del propietario de usar y disponer del bien, en razón del eminente interés social que demanda la adquisición de los derechos de dominio para producir con posterioridad la adjudicación, y en el supuesto que no se opte por la expropiación debe el ente agrario ordenar la reubicación en otras tierras, esto generalmente porque las tierras no son objeto de afectación por encontrarse en zonas protegidas como pudiera ser una Área Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), cuya tutela implica amparar en primer orden el ambiente conforme lo dispone el artículo 127 de nuestra Constitución.

Por otro lado, el desarrollo agrario debe ser sustentable, esto es de manera equilibrada que permita a la presente y futuras generaciones su aprovechamiento en la misma forma. En consecuencia, no prevé la ley posibilidad de otorgar en sede administrativa amparo al derecho de permanencia, y por ello en función al mandato constitucional deben los órganos jurisdiccionales amparar en todo momento la producción y la permanencia de los productores en las tierras por ello trabajadas, conforme lo establece el artículo 306 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

### ***Normas en la Ley que Reconocen el Derecho de Permanencia:***

En el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, conforme al nuevo sistema de afectación de uso, garantiza a todos los campesinos y campesinas, el derecho fundamental a perseguir su progreso material y desarrollo humano

en libertad, con dignidad e igualdad de oportunidades, así lo establece el ordinal 4to del artículo 17, indicando como medio para asegurar el cumplimiento de esa garantía constitucional, la prohibición de desalojo de los ciudadanos que ocupen tierras ociosas o incultas con fines de obtener una adjudicación de tierras, señala la norma que debe cumplirse con el debido proceso administrativo, es decir que para esa situación la Ley, sólo determina con carácter de protección que debe cumplirse previamente con el debido proceso administrativo por ante el ente agrario Instituto Nacional de Tierras, este ente le corresponde todo lo concerniente a la transformación de esa estructura agraria, y por ello los beneficiarios que opten por ser objeto de adjudicaciones gozan de esa protección y no deben ser objeto de desalojo alguno.

De esta forma, se reconoce ese derecho a la adjudicación de tierras que establece el artículo 12 de la mencionada Ley, que establece;

(...) Se reconoce el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrario, en los casos y formas establecidos en la Ley. Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras, con vocación agraria, puede ser objeto de adjudicación permanente, a través de la cual se otorga al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria. En ejercicio de ese derecho, el campesino o campesina podrá usar, gozar y percibir los frutos de la tierra. El derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna (...)

La norma indica claramente que los beneficiarios de la adjudicación al obtener esta en forma permanente se les confiere una protección, ya que de manera alguna podrá ser objeto de desalojo o desocupación, a menos que la tierra pase a una condición de ociosidad o inculta, por lo cual deberá el ente agrario producir la revocatoria de la adjudicación, conforme lo dispone el artículo 70 del Decreto, en comento, que establece: “(...) El Instituto Nacional de Tierras podrá revocar la adjudicación otorgada, cuando el adjudicatario no haya cumplido con el compromiso de trabajo de la tierra(...)”.

De manera pues, que esa protección sólo podrá petitionarse frente al ente agrario, cuando la tierra se encuentra en actividad productiva, lo que determinaría la vigencia de la adjudicación, y sólo para el caso de que esta se encuentre improductiva los beneficiarios a que hace referencia los artículos 13 y 14 del mencionado decreto, podrán optar por la

protección hasta tanto el ente agrario determine si procede o no la adjudicación, para este último caso podrán ser objeto de desalojo o desocupación, que es el procedimiento cuya competencia esta atribuida a los Juzgados de Primera Instancia Agraria, conforme lo establece el numeral sexto 6to del artículo 212 eiusdem.

Como se indico anteriormente el artículo 18 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, viene a reconocer una protección a quienes estén realizando actividades productivas con ocasión a contratos que regulen la tenencia en pequeños lotes de tierras privadas. Tal forma de explotación indirecta, determina limitación al titular del derecho de dominio, es decir a quien cede la posesión a cambio de pago de un canon de arrendamiento ó una participación en la utilidad, y a su vez concede protección a quien trabaja la tierra.

Cabe mencionar, que el Decreto No. 1546 Con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agraria, fue objeto de reciente reforma según Ley de Reforma Parcial, publicada en Gaceta Oficial No. 5771 Extraordinaria del 18 de mayo del 2005, esta reforma incluyó aspectos importantes, con relación a la definición de latifundio, modificando el artículo 7 de la siguiente forma:

(...) A los efectos de la presente Ley, se entiende por latifundio toda aquella tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentran ubicadas, en el marco de un régimen contrario a la solidaridad social.

Se determinará la existencia de un latifundio, cuando señalada su vocación de uso, así como su extensión territorial, se evidencie un rendimiento idóneo menor a 80 %. El rendimiento idóneo se calculará de acuerdo a los parámetros previstos en el Título III de la presente Ley. (...)

Se puede evidenciar, en esta definición que es mas adecuada para permitir la determinación o existencia de latifundios, puesto que no atiende al factor métrico, sino a la proporción de extensiones mayores al promedio de ocupación de la región, así las condiciones agrológicas de las tierras constituirá al igual que en la reforma agraria factor determinante para ponderar esa ocupación en la región donde se encuentra.

Otro aspecto importante, es la denominación de: "Ley de Tierras y Desarrollo Agrario", que implica una legislación sancionada por la Asamblea Nacional y no por facultad delegada en el Ejecutivo Nacional mediante Ley Habilitante. Lo cual limita las discusiones sobre las opiniones establecidas acerca de la imposibilidad de reformar y derogar Leyes Orgánicas.

A los efectos de la investigación con relación al derecho de permanencia, es importante señalar la inclusión de tres párrafos al artículo 17, de la ahora Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a saber:

### **Derecho de Permanencia en el Instituto Nacional de Tierras**

Con relación a este punto, el párrafo primero del artículo 17, señala lo siguiente:

(...) La garantía de permanencia puede declararse sobre las tierras determinadas en el artículo 2 de la presente Ley, y deberá ser declarada mediante acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras. El acto que declare, niegue o revoque la garantía de permanencia agota la vía administrativa, contra el mismo podrá interponerse recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de los treinta días continuos siguientes por ante el Tribunal Superior Agrario competente por la ubicación de las tierras ocupadas (...)

De acuerdo a la norma, el ente agrario puede efectuar declaración de la garantía de permanencia mediante acto administrativo, éste puede declarar, negar o revocar esa garantía. Tal actividad administrativa del ente agrario deviene esa facultad conferida en la Ley para la transformación de la estructura agraria, mediante la eliminación de latifundios y la redistribución de la tierra, de esta forma la garantía a la permanencia, que conlleva el reconocimiento de esos derechos a los beneficiarios de la ley, estaría condicionada al cumplimiento de la función social, entendida ésta en cuanto a la productividad la adecuación al uso prescrito por el ejecutivo como estrategia para lograr la incorporación de la población rural y el desarrollo de la nación.

Por tanto, al acometer el procedimiento de afectación de uso (Adjudicación) el ente agrario viene a ratificar esos principios constitucionales agrarios que reconocen la garantía a la permanencia de la tierra por parte de quien en realidad se dedica a esa actividad, pero como se indicó la adjudicación supone la determinación de la tierra como pública y no-privada, por ello esa afectación viene pues en cierta forma a determinar la obligación constitucional del ente de garantizar su ejecución en conformidad con la Ley, en consecuencia la permanencia a los efectos del procedimiento administrativo confiere una protección frente al mismo ente rector del desarrollo agrario y los propietarios para el caso de tierras privadas, de no producir actos que menoscaben el derecho a la permanencia, en consecuencia ostentan legitimación para impugnar por vía contencioso administrativa, a través del recurso de nulidad por ante el Juzgado Superior Agrario Regional competente por la ubicación del inmueble.

De esta forma, las resultas de ese procedimiento administrativo que declare, niegue o revoque la garantía de permanencia, estaría sometido su conocimiento al mencionado Juzgado Superior, que actuaría como tribunal en primera instancia, y en segundo grado la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.

En este sentido, el derecho de permanencia no debe ser objeto de amparo únicamente por vía administrativa, ya que para otros conflictos que pueden ser sometidos al conocimiento de los Juzgado de Primera Instancia Agraria, por mandato constitucional estarían obligados a hacer respetar el disfrute de ese derecho, como por ejemplo para el caso de acciones petitorias sometidas al conocimiento del mencionado Juzgado de Primera Instancia.-

### **Derecho de Permanencia en Instancia Judicial:**

En referencia al derecho permanencia en instancia judicial, el párrafo segundo del artículo 17 señala:

(...) En cualquier estado y grado del proceso judicial de que se trate, puede consignarse el acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras, que dé inicio al procedimiento para la declaratoria de la garantía de permanencia, o el

acto definitivo que la declara, debiendo el juez de la causa abstenerse de practicar cualquier medida de desalojo en contra de los sujetos beneficiarios de dicha garantía (...)

Esta protección dispensada por el ente agrario, implica el acato y respeto por parte de los órganos jurisdiccionales de no producir medidas judiciales que conlleven al desalojo de las personas beneficiadas por la garantía, o que se encuentren en trámite el procedimiento instado con fines de obtener la tutela a tal derecho por la instancia administrativa. Tal protección es consecuente con los objetivos propuestos por la Ley, que no es otro sino el de amparar la producción y lograr la incorporación de la población rural al desarrollo de la nación, en ese sentido la tutela judicial efectiva implica el reconocimiento de ese derecho como mandato constitucional; pero la utilización de tales medios de amparo pudiera generar estados de desigualdad que en una forma u otra menoscaben los derechos de los justiciables.

Para explicar tal posición, bastaría con señalar las acciones interdictales, estas acciones posesorias, obligan a decretar medidas provisionales que amparen la posesión. La ley censura los actos de intrusión con la negación o la imposibilidad por los agentes causantes de tal acto de violencia de ser objeto de una adjudicación, sin embargo al considerar estas acciones especiales observamos que quién comparece a petitioner tutela posesoria pudiera ser agente causante de actos de perturbación o desalojo, por ello para mantener ese equilibrio debe ponderarse la situación en concreto, esto es la posesión y tutelarla ya que solo de esta forma se garantizaría el derecho de permanencia.

Para el caso de las acciones petitorias, la limitación implica que no se puede decretar medidas judiciales cuando se incorpore al proceso la constancia de apertura del procedimiento administrativo con fines de obtener la garantía a la permanencia. En ese sentido dispone, el Parágrafo tercero:

(...) Declarada la garantía de permanencia, el procedimiento administrativo que tenga por objeto el desalojo solicitado por la parte interesada, deberá llevarse a cabo por ante el Instituto Nacional de Tierras, de conformidad con el numeral 4 de este artículo; a tales efectos, la petición de desalojo se tramitará a través de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la presente Ley. (...)

La inclusión de este párrafo, viene a determinar a los administrados el procedimiento mediante el cual debe tramitarse la garantía a la permanencia, y de esta forma cumplir con el mandato establecido en el numeral 1ero del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de respetar el debido proceso en instancia administrativa, el decreto no lo establecía en forma directa, y correspondió a la Sala Constitucional en su Jurisprudencia afirmar la necesidad de aplicar el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en ese sentido la sala precisó:

(...) El procedimiento administrativo previo, entonces, es un imperativo del artículo 49 constitucional. Sin embargo, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no prevé disposiciones adjetivas que permitan canalizar las solicitudes de cartas agrarias reguladas en el Decreto 2.292, razón por la cual –por tratarse el Instituto Nacional de Tierras de un ente descentralizado de la Administración Pública Nacional- resulta aplicable el procedimiento ordinario pautado en los artículos 48 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, atendiendo lo dispuesto en los artículos 1 y 47 eiusdem. (...) (Nº 404 del 05/04/2005.Expediente 04-1321 de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.)

La doctrina sentada por la Sala vino a suplir ese vacío, y luego con la reforma del decreto, cobro importancia lo dispuesto en el artículo 100 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, hoy artículo 96 en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que establece lo siguiente: “(...) Las disposiciones de la Ley que regulen los procedimientos administrativos y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos serán aplicables de manera supletoria para todos los procedimientos administrativos previstos en el presente título”.

De esta forma, ante el amparo al derecho de la defensa y debido proceso, la interpretación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resultó importante para canalizar las peticiones de los administrados en procura de obtener la tutela a la garantía de permanencia, y de esta forma por interpretación sistemática la jurisprudencia aupó la inscripción del párrafo tercero en el artículo 17 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.



## Glosario de Términos

**Adjudicar:** Procedimiento administrativo que culmina con un acto de tal naturaleza, a través del cual el Estado confiere el derecho de propiedad dotatoria a un sujeto beneficiario de la ley.

**Administrado:** Es la persona física o jurídica que en principio, es sujeto pasivo o destinatario de la actuación administrativa ejercida por el Estado, como parte opuesta.

**Bienes del Dominio Público:** Son bienes del dominio público los pertenecientes a los entes públicos territoriales que se encuentran afectados al uso público o a la defensa nacional.

**Derecho Constitucional:** Facultad otorgada por la Carta Magna a las personas naturales y jurídicas, cuya relajación amerita la tutela o protección efectiva del Estado, solicitada a través del Amparo.

**Instituto Nacional de Tierras (INTI):** Órgano de carácter nacional, creado con el fin de constituirse como único administrador de las tierras del Estado venezolano, tiene funciones administrativas, y fue creado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) 2001.

**Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (L.T.D.A.):** Conjunto de normas que regulan la propiedad, posesión, otorgamiento, revocatoria, rescate, expropiación y otras figuras jurídicas que versan sobre las tierras con vocación agraria, bien sea privadas o de la nación.

**Ocupación:** Modo de adquirir la propiedad por una circunstancia de hecho a través de la cual un sujeto se relaciona con un bien.

**Ocupación Ilegal:** Es la que no tiene fundamento con título alguno que legitime el acto, es decir no se tiene documento que acredite suficientemente la acreencia.

**Ocupación Ilícita:** Ésta se traduce coloquialmente en lo que se conoce como invasión, donde ya la situación a parte de carencia de título suficiente, se presenta con la característica de la vía de hecho principalmente, es decir, se presenta violencia al momento de tomar posesión de los terrenos de la nación.

**Oficina Regional de Tierra (ORT):** es aquel apéndice administrativo desconcentrado del órgano central Instituto Nacional de Tierra (INTI) destinado a regular administrativamente la actividad agraria y todo lo que ella implica, en cada uno de los estados que conforman la República Bolivariana de Venezuela.

**Procedimiento Administrativo:** Es el camino para la formación, impugnación y eficacia de la voluntad de la administración pública. Se dice que el procedimiento es la institución que teóricamente está prevista por la ley para dirimir un conflicto entre partes, en tanto que el proceso es el instaurado por los interesados y el Estado, para resolver ese conflicto de derechos en expectativa.

**Recurso:** En un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra.

**Recursos:** Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa. Recursos naturales, hidráulicos, forestales, económicos, humanos.

**Tercero:** Persona natural o jurídica, sujeto de derechos y obligaciones, que en virtud de ellos, puede ser parte en un conflicto, previo cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos de Ley.

**Tierras:** Superficie del globo terráqueo que se constituye como la principal de las materias orgánicas, blanda y productiva, por lo general que compone el suelo.

## CAPÍTULO II

### MARCO METODOLÓGICO

#### Tipo y Diseño de la Investigación

Atendiendo a las características teóricas metodológicas del problema que será objeto de estudio, el tipo de investigación que mejor se adapta a los propósitos establecidos, se ubica en la modalidad de la investigación documental, esta consiste en el estudio de problemas con el fin de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, de trabajos previos, información y divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. (Universidad Fermín Toro, 1998).

Asimismo, el estudio se ubica dentro de la línea jurídica agraria, en el cual se pretende desarrollar bajo el título: El derecho de permanencia en la legislación agraria venezolana. El mismo se desarrolla bajo la modalidad de la investigación jurídica dogmática, que obedece a la naturaleza documental y que al mismo tiempo, requiere de la aplicación del diseño bibliográfico.

En este contexto Wilker (1999), hace referencia en que consiste en el uso de manuscritos como publicación o fuentes de análisis, entre los que se destacan para este estudio los textos referidos al derecho, leyes o legislación, trabajos de investigaciones previas, que se relacionan directamente con el estudio planteado. Al respecto Márquez Sánchez (1997) indica:

(...)una investigación jurídica-dogmática, es aquella que concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, descontando todo elemento fáctico o real que se relacione con la Institución, norma jurídica o estructura legal en cuestión (...). El objeto del derecho esta por tanto, constituido por las fuentes formales que lo integran. Todo el derecho debe necesariamente emanar de la ley, la costumbre, los principios generales del derecho, el negocio jurídico y la jurisprudencia. (p. 52)

La utilización del estudio documental en el marco de la presente investigación

implica, que los datos que se han de recolectar se obtendrán, a partir de la revisión de las diversas fuentes secundarias tales como: datos, aporte, características, antecedentes, conclusiones y otros del tema en cuestión. Todos provenientes de materiales impresos como textos de consulta, tesis de grado, libros de propuestas referentes al tema de estudio, revistas prensa e Internet. (Ramírez, 1995 y Arias, 1999).

Ahora bien, según Ramírez, (op. cit) la investigación documental es una variante de la investigación científica y señala que:

El objetivo fundamental es el análisis de diferentes fenómenos (de orden histórico, psicológico, sociológico etc.) de la realidad a través de la indagación exhaustiva, sistemática y rigurosa, utilizando técnicas muy precisas de la documentación existente, que directa o indirectamente, aporte la información atinente al fenómeno que estudiamos. (p. 21)

El nivel de estudio seleccionado es el descriptivo-explicativo. En el primer caso; Fidias (1999) hace referencia a que la caracterización de un suceso o fenómeno con el fin de constituir su organización o comportamiento, miden de forma independiente las variables y aun cuando se formulen hipótesis las primeras aparecen anunciadas en los objetivos de la investigación. Se busca obtener información acerca del proceso, para describir sus implicaciones, el origen o causa de la situación y está dirigida a dar una visión de cómo opera y cuáles son sus características, para indagar sobre algunos aspectos ambientales y agrarios en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, para llegar a la conclusión de si dicha Ley fue dictada en la búsqueda de un desarrollo sustentable.

### **Procedimiento Metodológico del Diseño Bibliográfico**

Consiste en establecer las etapas del diseño, las medidas y técnicas a utilizar para recolectar la información necesaria para su ulterior organización a fin de realizar el análisis pertinente. En ese sentido el diseño bibliográfico se cumplió a través de las siguientes fases:

Primera Fase: El estudio documental en el marco de la presente investigación, implicó que la información fue recabada en lo esencial por medio de la revisión de diversas

fuentes secundarias a saber: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Ley de la Reforma Agraria, Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios, Código de Procedimiento Civil y textos de derecho agrario.

Segunda Fase: Se procedió a realizar la lectura minuciosa de las fuentes disponibles a fin de seleccionar el material que resulte pertinente para el desarrollo del estudio, teniendo presente que el material bibliográfico seleccionado apreciara el tema tratado en abundancia y profundidad.

Tercera Fase: En esta etapa del proceso se recopiló la información relevante recabada mediante el empleo de fichas, las cuales de acuerdo a su clasificación pueden estar constituidas por fichas bibliográficas, fichas resumen, fichas textuales o mixtas.

Cuarta Fase: En este periodo de la investigación, se procedió a la organización y ordenamiento de las fichas elaboradas clasificándola según el criterio y juicio del autor; bien sea por el contenido del material recabado, títulos consultados, autores estudiados, conceptos analizados, definiciones elaboradas, entre otros.

Quinta Fase: Aquí se procedió a realizar una evaluación pormenorizada de la información recolectada, a fin de verificar su vigencia y confiabilidad; ya que del nivel de razonabilidad expreso en su contenido dependió en gran medida el óptimo desarrollo del esquema de trabajo trazado para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Sexta Fase: Una vez cumplidas de manera satisfactoria las fases anteriores se procedió a realizar el análisis de toda la información a través del método hermenéutico, estableciendo las conclusiones y recomendaciones a que hubiere lugar: Finalmente se le dio cuerpo a la investigación con la elaboración de un trabajo monográfico de redacción clara y precisa.

### **Técnicas e Instrumentos para la Recolección y Presentación de la Información**

En función de los objetivos establecidos para el presente estudio, el cual se encuentra enmarcado en la investigación jurídico-documental, se utilizaron las técnicas e instrumentos necesarios para la recolección de la información propia de este tipo de investigación que según Ballestrini (1987) son: observación documental, presentación

resumida de textos, resumen analítico y análisis crítico de la información recolectada, así como también técnicas operacionales para el manejo de las fuentes documentales.

Sobre las bases de estas consideraciones Sabino (1984), considera que un instrumento de recolección de datos es “...en principio, cualquier recurso de que se vale el investigador, para hacerse a los fenómenos y extraer de ellos la información” (p. 153). Todo ello permitirá profundizar y precisar la información planteada.

### **Observación Documental.**

Con la finalidad de dar respuesta a los objetivos del trabajo, se realizó el examen de los documentos cumpliendo con dos fases: lectura inicial y lectura detenida y rigurosa de los textos a fin de extraer de ellos los datos de mayor utilidad para la mayor investigación, lo que permitió enmarcar la investigación dentro de una perspectiva teórica, según diferentes autores. La aplicación de cada una de las técnicas descritas anteriormente permite la evaluación y solidez interna que soporta los objetivos específicos de la investigación.

### **Presentación Resumida de Textos.**

Seguidamente se procedió a realizar una presentación resumida de textos. Por medio de la cual se facilitó la presentación de las ideas diversificadas contenidas en las fuentes consultadas, para exponer las ideas principales acordes a los fines planteados en la investigación, a través de los objetivos descritos.

### **Técnicas del Resumen Analítico y Análisis Crítico.**

En la medida que se preparó el resumen de textos consultados, se aplicaron las técnicas del resumen analítico y análisis crítico, para situar la estructura y contenidos básicos de los textos consultados en función de los datos indagados, así como la evaluación y solidez interna de las ideas asumidas por el autor de la fuente analizada.

En consecuencia, para el análisis de los datos seleccionados en el proceso de investigación, se asume el método deductivo que implica partir de un análisis general hasta llegar a la particularidad del objeto de estudio.

### **Técnicas Operacionales para el Manejo de las Fuentes Documentales**

Entre ellas vale mencionar a la técnica del fichaje, la cual según Bellorín y Rivas (1992) “consiste en un conjunto de procedimientos metodológicos para la recolección organizada de los materiales necesarios para el desarrollo del tema planteado” (p. 140).

También se empleó la técnica del subrayado con el fin de destacar y acumular información relevante, citas textuales y toma de apuntes o notas. Además se utilizaron las notas referenciales para aclarar y desarrollar de una forma mas ajustada una idea en particular o efectuar un señalamiento sobre la fuente bibliográfica consultada.

### **Análisis e Interpretación de la Información**

Se empleó el método hermenéutico para el análisis e interpretación de la información de la disciplina jurídica, tomando en consideración el aspecto literal, histórico, filosófico y exegético. Así mismo se utilizó la consideración del razonamiento o juicios de profesionales expertos cuya experiencia, sana crítica y razonamiento lógico le dan a su opinión visos de autoridad en el tratamiento del tema investigado.

### **Técnicas para el Análisis e Interpretación de la Información**

Debido a las características que corresponden al estudio propuesto, se incorporaron otras técnicas para el análisis de los datos, correspondientes a la investigación jurídico-documental, como lo son las técnicas de estudios documentales correspondientes al análisis de contenido de naturaleza cualitativa comprendidas por el análisis teórico, el análisis del discurso, y el análisis jurídico que de acuerdo al diseño de la investigación planteada será de tipo histórico literal.

En lo esencial, se aplicaron de manera efectiva, reflexiva y planificada las técnicas para el análisis e interpretación de la información, propias de la doctrina, tomando en cuenta el punto de vista literal, histórico, filosófico, exegético.



## **CAPITULO IV**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **Conclusiones**

Considerando los aspectos tratados en este estudio y resaltando las características de los resultados obtenidos durante la investigación, seguidamente se presentan las siguientes conclusiones como expresión sobresaliente de los argumentos que dan respuesta a los objetivos planteados en la investigación.

1. Como una conclusión puntual se puede señalar el hecho de que el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario presentaba una ausencia de mecanismos de defensa para hacer valer el derecho de permanencia, simplemente se limitaba a reconocer la existencia del mismo sin asignar procedimiento para objetivar la tutela de tal derecho.

Por otra parte, es necesario recalcar que en el numeral cuarto del artículo 17 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierra y Desarrollo Agrario se estableció la prohibición de desalojo a los solicitantes de adjudicación de tierra hasta tanto el Instituto Nacional de Tierra determinara la procedencia o no de dicha adjudicación.

De igual manera, en el artículo 18 eiusdem se garantizaba el derecho de permanencia de los arrendatarios, medianeros, conuqueros y pisatarios de permanecer durante la intervención o procedimiento de expropiación hasta tanto se decida sobre la adjudicación.

Así mismo, el estudio permitió comprender que el Derecho de Permanencia, es un poder jurídico que se atribuye a los productores rurales para continuar sus explotaciones aun contra la voluntad del propietario del fundo objeto de la actividad, sin que puedan ser desalojados de las tierras que laboren en virtud de un contrato de tenencia o de ocupación unilateral por más de un año.

2. Como otra de las conclusiones a que se llegó a través de la presente investigación se tiene, que en la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario del 18 de mayo del año 2005, se otorgó al Instituto Nacional de Tierra la competencia para expedir el certificado de permanencia, conforme lo disponen los numerales 12 y 13 del artículo 119, al establecer que el referido ente podrá declarar la garantía de permanencia, negar la garantía de permanencia o revocar el acto que declaró la garantía de permanencia.

De esta manera, se puede evidenciar que esta competencia atribuida al ente agrario permite llenar el vacío producido por la promulgación de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierra y Desarrollo Agrario que derogó la Ley de Reforma Agraria y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en la que se establecía un procedimiento especial para expedición de las autorizaciones del desalojo y certificado de amparo, que en una u otra forma garantizaba el derecho al ejercicio de permanecer en la tierra por parte de quienes en forma efectiva se hayan dedicado a la actividad productiva.

Así que, bajo esta premisa se establece a los administrados la posibilidad de ejercer en sede administrativa y con la garantía del debido proceso y derecho a la defensa previsto en el ordinal 1 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, toda vez que la declaratoria de la garantía de permanencia debe producirse en la ejecución de un procedimiento ordinario previsto en el título 3 del capítulo 1 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, cuya aplicación se efectúa en conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario.

3. Finalmente, se concluye que la garantía de permanencia impone a la autoridad el deber de acatar la providencia que la declara, ya que en cualquier estado en que se encuentre el proceso, al consignarse el acto emanado de Instituto Nacional de Tierra que de inicio al procedimiento de la declaratoria o el acto definitivo que la declare, el juez debe abstenerse de practicar cualquier medida de desalojo en contra de los sujetos beneficiados con la garantía, y de esta forma con el proceso judicial se garantiza el derecho de permanencia.

Cabe destacar, que el acto que declare, niegue o revoque la garantía de permanencia agota la vía administrativa y contra el mismo la parte interesada podrá ejercer el recurso contencioso administrativo de nulidad.

### **Recomendaciones.**

Analizado como ha sido el Derecho de Permanencia en la Legislación Venezolana y tratando de preservar uno de sus objetivos principales, que no es más que amparar a los sujetos que realicen actividades productivas en un predio rustico, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Mantener una estrecha colaboración y comunicación entre los Organismos Agrarios y la Jurisdicción Agraria, con la finalidad de garantizar los principios constitucionales agrarios de: Seguridad Alimentaria, Utilidad Pública, Función Social de la Tierra, Respeto de la Propiedad Privada, Promoción y Protección de la Función Social de la Producción Nacional, el Uso Racional de las Tierras, los Recursos Naturales y la Biodiversidad Genética; dada la importancia de la permanencia que incide tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional, y de esta manera evitar que cualquier acto administrativo ó jurisdiccional atente contra los principios constitucionales mencionados. En ese sentido, el Instituto Nacional de Tierras, como ente agrario con competencia para negar, revocar o expedir el certificado de permanencia, debe mantener comunicación directa con los órganos jurisdiccionales (Juzgados Agrarios), a través de las oficinas regionales de tierras; tal comunicación es importante, pues evita que se produzcan actuaciones en sede jurisdiccional que conlleve el desalojo de los beneficiarios del certificado de permanencia.

2. Permitir un equilibrio entre las actuaciones del ente agrario y los órganos jurisdiccionales, que se encargan de controlar el poder delegado en la administración pública, para que sea ejercido en conformidad con la Ley, y no en forma caprichosa, ya que de lo contrario conllevaría a desconocer las propias bases del sistema de afectación, al consentir protección a sujetos que en manera alguna puede ser beneficiarios de la adjudicación.

En el caso de las acciones interdictales previstas en los artículos 782 y 783 del Código Civil Venezolano referentes al amparo por perturbación y restitución por despojo, cuyo procedimiento se encuentra previsto en el Código de Procedimiento Civil desde el artículo 699 al 701, aplicado por la jurisdicción agraria conforme lo establece el artículo

197 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, deben mantener obligatoriamente comunicación entre el ente agrario y los juzgados agrarios.

Las acciones interdictales se ejercen con la finalidad de amparar la posesión, está representada por el ejercicio material y productivo para invocar los efectos de protección en contra de vías de hecho, violencia o actos ilícitos que menoscabe el ejercicio de una posesión agraria.

En este sentido, es importante precisar que la exclusión al derecho de adjudicación previsto en la disposición transitoria décima tercera de la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario, que impide a aquella persona que opte por actos de violencia a ser beneficiada con la adjudicación, implica que el sistema de afectación de uso rechaza los actos que menoscaben las garantía de permanencia. Los conflictos que se suscitan en los predios rústicos donde se desarrolla actividades productivas siempre están relacionados con pugnas entre particulares que invocan su mejor derecho a poseer, por ello la garantía de permanencia no solo corresponde al ente agrario sino también a los Juzgados de Primera Instancia Agraria, por tener asignada la competencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto de artículo 208 de la mencionada ley, y los Juzgados Superiores Agrarios conocen de esos procesos interdictales como alzada y a su vez efectúan el control de la legalidad de los actos administrativos emanados del ente agrario Instituto Nacional de Tierras, como Juzgado de Primera Instancia, cuando se interpone el recurso contencioso de nulidad en contra del acto emanado del ente agrario que resuelva sobre otorgar, revocar o negar el certificado de permanencia.

Ahora bien, al admitirse la querrela o acción interdictal restitutoria por despojo, el Juzgado debe decretar la restitución provisional del inmueble despojado al querellante siempre y cuando este constituya caución para responder de los daños que cause tal medida, o para el caso de no poder constituir la garantía decretaría el secuestro judicial, ambas medidas pueden incidir contra la garantía del derecho de permanencia, pero como se trata de una medida judicial que debe ser ratificada o revocada después de permitirse a las partes acreditar en el proceso su mejor derecho a poseer, ello significa que la acción interdictal no desnaturaliza la garantía de permanencia por el contrario permite sancionar a quien opte por acto violento que menoscabe el ejercicio posesorio. De manera, que el ente agrario al dictar el acto administrativo de apertura de procedimiento, sin conocimiento del conflicto

suscitado entre las partes, por falta de comunicación pudiera generar estado de inseguridad en cuanto a la garantía de permanencia.

El párrafo segundo del artículo 17 de la Ley De Tierra Y Desarrollo Agrario, establece una limitación en el proceso judicial ante mencionado, pues basta para abstenerse de practicar medida judiciales que se consigne el acto que de inicio al procedimiento para la declaratoria de la garantía de permanencia. Tratándose pues de acciones interdictales que requiere una respuesta inmediata la misma resultaría ilimitada con la simple consignación de inicio del procedimiento y mientras se transmita o resuelva el mismo el estado de incertidumbre puede menoscabar la garantía de permanencia a quien realmente le corresponde y beneficiar a quien por haber optado por acto de violencia, el mismo sistema los considera excluido de la adjudicación, pero como consignó el acto que da inicio al procedimiento utilizando éste puede la propia administración desconocer la garantía de permanencia a quien realmente le corresponde el derecho, por lo que se recomienda a la jurisdicción agraria solicitar información al ente agrario si existe o no solicitudes de adjudicación con relación al inmueble cuya protección posesoria peticiona en el interdicto, a su vez, el ente agrario a tramitar la adjudicación o la certificación de permanencia debería requerir información a la jurisdicción agraria si existe o no conflictos sobre el inmueble en el cual se solicita la adjudicación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aponte, Elida (2002) **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Materiales para su análisis y discusión**. Maracaibo – Venezuela: Ediluz.
- Arias Romos (1972) **Derecho Romano**, t. I. Madrid.
- Alberto Ballarin Marcial, (1984) **El Régimen Jurídico de la Reforma Agraria y la Adecuada Utilización del Suelo Agrícola en Venezuela**. Revista de Derecho Agrario, año LXIII, número 2, Abril-Junio
- Alvarado G. María S. (2.500) **Determinar los Fundamentos o Principios Legales para Expedir las Cartas Agrarias como Garantía Jurídica para sus Beneficios y Examinar cuáles son las Tierras Susceptibles de Rescate por parte del Instituto Nacional de Tierras**. Tesis de grado para optar al título de Abogado. Universidad Yacambú. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Barquisimeto.
- Arguello (2004), **Ejercicio de las Pretensiones Agrarias Referidas a la Propiedad y Posesión**, Revista de Derecho Agrario, año LXIII, número 2, Abril-Junio
- Barassi, Diritti (1952). **Reali E Possesso**, Vol. II. Milán, © Espasa Calpe, S.A.
- Casanova, R. (1999). **Ideario Agrarista**. Mérida-Venezuela: Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Consejo de Estudios de Postgrado. IIDARA. CDCHT.
- Casanova, R. (2000). **Derecho Agrario**. Mérida-Venezuela: Universidad de Los Andes. Consejo de Publicaciones.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. (1999). Gaceta Oficial N° 5453. Extraordinaria, Marzo 24 de 2000. Caracas.
- De los Ríos, I. (1994). **Derecho Agrario Instituciones. Tomo I** Caracas: Editora Editorial Jurídica Alva. S.R.L
- Duque, R. (2001). **Aportes para la Ley de Tierras**. Caracas: Editora El Guay S.R.L
- Duque, R. (1994). **Derecho Agrario Instituciones. Tomo I - II**, Caracas: Editora Editorial Jurídica Alva. S.R.L
- Hernández Gil (1969). **La función Social de la Posesión**., Alianza Editorial S.A, Madrid El Libro de Bolsillo.

- Jaquendod de Z., S. (1991). **El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores**. Madrid: Editorial Dykinson.
- Jaquendod de Z., S. (1997). **Derecho Ambiental. Información. Investigación**. Madrid; Editorial Dykinson.
- Jordano Barea, J. B.: (1986) **Una reelección sobre la posesión**, Anuario de Derecho Civil, t. 39, fascículo IV, oct.-dic
- Junceda, J. (1999). **Cuestiones Medioambientales**. Madrid: Editorial Colex.
- Juste, J. (1999). **Derecho Internacional del Medio Ambiente**. Madrid: Editorial Mc Graw Hill.
- Justicia Agraria y Ambiental en América**. Memoria del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario, celebrado en San José y Liberia, Costa Rica del 19 al 23 de mayo de 1997. (1998). San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, S. A.
- Decreto N° 1546 con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**. (2001) Gaceta Oficial N° 37.323 de la República Bolivariana de Venezuela.
- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**. (2005) Gaceta Oficial N° 5771 de la República Bolivariana de Venezuela.
- Marín, Pascual (1971) **El Sistema del Derecho Inmobiliario**, Espasa Calpe, S.A. Madrid.
- Pérez Martín (1980). **Comentarios al Código Civil y legislaciones forales**, t. VI, arts. 430-466. Edersa.
- Pérez, Martín P(1984). **Derechos reales y derecho registral**, vol. III. Madrid.
- Núñez Alcántara, (2005) conferencia sobre **La Posesión Agraria y su Protección Constitucional y Procesal**, de fecha 3 de marzo de 2005.
- Pietro, O. y Zeledón, R. (1998). **El Renacimiento del Derecho Agrario**. San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, C.A.
- Peña y Bernaldo De Quirós, J. T (1986). **Derechos reales. Derecho Hipotecario**. Madrid.
- Puig Brutau, J. (1971).**Fundamentos de Derecho Civil**, t. III, 2.<sup>a</sup> ed. Barcelona.
- Soto (2000), **Derecho Agrario y la Cuestión Tierra**, Revista Derecho y Reforma Agraria.
- Ulate, E. (1999). **Tratado de Derecho Procesal Agrario**. San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, C.A.

Zeledón, R. y otros. (2000). **Derecho Agrario Desarrollo Justicia y Paz**. San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, C.A.

Zeledón, R. y otros. (2000). **Derecho Agrario del Futuro**. San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, C.A.

Zeledón, R. (1982). **Proceso Agrario Comparado en América Latina**. San José-Costa Rica: Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.



# **ANEXOS**