

**Universidad Nacional Experimental
De Los Llanos Occidentales
“Ezequiel Zamora”
UNELLEZ**



La Universidad que Siembra

**Vicerrectorado de Planificación
y Desarrollo Regional
Estado Apure
Coordinación del Área de Postgrado**

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

Trabajo presentado como requisito para optar al Grado de Especialista en
Derecho Agrario y Ambiental

Autor: Marvin R. Solórzano T.
Tutor: Miguel Funez

San Fernando de Apure, Mayo 2017

APROBACION DEL TUTOR

En mi condicion como Tutor del Trabajo **EL DERECHO DE PERMANENCIA EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA VENEZOLANA**, presentado por la ciudadana **Marvin R. Solorzáno T. C.I. V - 9.596.850** para optar al Grado de Grado de Especialista en Derecho Agrario y Ambiental, considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de San Fernando de Apure, a los 15 días del mes de Mayo del año 2017.

Miguel Funez
C.I. 11.761.033

INDICE GENERAL

	Pág.
RESUMEN	iv
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO	
I EL PROBLEMA	3
Antecedentes al Problema.....	3
Planteamiento del Problema.....	10
Objetivos de la Investigación.....	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos.....	15
Justificación de la Investigación.....	16
II MARCO REFERENCIAL	19
Antecedentes de la Investigación.....	19
Bases Teóricas Conceptuales.....	19
La Posesión en el Derecho Venezolano.....	19
La Propiedad como Derecho.....	22
La Función Social de la Propiedad Agraria.....	24
Fundamentación de la Propiedad Agraria.....	28
Principios del Derecho Agrario.....	30
Derecho de Permanencia.....	30
Autorización de Desalojo.....	34
Acción de Permanencia.....	37
Derecho de Permanencia en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.....	40
Sistema de Afectación de Uso.....	44
Niveles de Productividad y su Certificación por parte del Instituto Nacional de Tierras.....	47
Procedimientos Administrativos de Afectación de Uso.....	47
Prohibición de Desalojo.....	49
Procedimientos Administrativos.....	53
III MARCO METODOLÓGICO	54
Tipo y Diseño de Investigación.....	54
Procedimiento Metodológico.....	56
Técnicas e Instrumentos para la Recolección y Presentación de la Información.....	57
Presentación Resumida de Textos.....	58
Técnicas para el Resumen Analítico y Análisis Crítico.....	58
Técnicas operacionales para el Manejo de las Fuentes Documentales.....	58
Técnicas para el Análisis e Interpretación de la Información.....	58
Análisis e Interpretación de la Información.....	59
IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60
Conclusiones.....	60
Recomendaciones.....	62
REFERENCIAS	66

**Universidad Nacional Experimental
De Los Llanos Occidentales
“Ezequiel Zamora”
UNELLEZ**



**Vicerrectorado de Planificación
y Desarrollo Regional
Estado Apure
Coordinación del Área de Postgrado**

La Universidad que Siembra

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

Autor: Marvin R. Solórzano T.

Tutor: Miguel Funez

Año: Mayo 2017

RESUMEN

La reforma agraria desde 1960 para combatir el régimen latifundista, reconoció y estableció el derecho de permanencia a los pequeños y medianos productores agropecuarios. Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar el Derecho de Permanencia en la Legislación Agraria Venezolana. La metodología utilizada se corresponde a una investigación documental, basada en el razonamiento deductivo y para ello se analizaron los antecedentes relacionados, instrumentos legales, jurisprudencias y aspectos doctrinarios. Se procedió a la observación documental, al resumen analítico y al análisis crítico tomando en cuenta el punto de vista literal, histórico 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, reconoce y mantiene la existencia del derecho de permanencia, sin asignar procedimiento para objetivar la tutela sobre el mismo. 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 agrarios constitucionales.

Palabras clave: Derecho de Permanencia en la Ley. Derecho Sustantivo. Derecho Adjetivo.

INTRODUCCIÓN

La tierra es el 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.

De modo que, 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.

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 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 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.

Al respecto, 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 Teórico el cual, puntualiza los antecedentes históricos relacionados con la investigación y aspectos generales. Posteriormente el Capítulo III, Marco Metodológico donde se presenta tipo y diseño de la investigación, y se describe el procedimiento utilizado. 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 despliega las referencias bibliográficas.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Se contextualiza y delimita el problema, en él se presentan las interrogantes de la investigación, los objetivos, su justificación.

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 más 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 interesó 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 más 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 (2013), 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 conllevaba 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 aún 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 aupán 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 se precisan:

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 marcado 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 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 (2012), 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 Porto carrero, 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 Ballarín Marcial, (1984), ha venido sosteniendo la tesis del paso de un derecho agrario a un Derecho Agroalimentario, 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 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, 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 estado de permanencia como derecho establecido en la legislación agraria Venezolana.

Objetivos Específicos

1. Describir el derecho de permanencia establecido en la normativa vigente del marco jurídico venezolano.
2. Identificar normas sustantivas que reconocen el derecho de permanencia en el derecho agrario venezolano.

3. Determinar la existencia de mecanismos procesales como recursos administrativos jurisdiccionales que permitan reconocer el derecho de permanencia de los pequeños y medianos agricultores.

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 (2012), la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario venezolana, de fecha 13/11/2010; tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral 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, como proposición la exclusión del latifundio a través de una adecuada redistribución de las enormes superficies de terreno que ha permanecido ociosas e incultas por muchos años.

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 II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Aquí se puntualizan los antecedentes históricos relacionados con la investigación y aspectos generales como aspectos conceptuales, normas legales, entre otros postulados teóricos.

Bases Teóricas Conceptuales

La Posesión en el Derecho Venezolano

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 posesión*, 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 especialísima. 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 (2000), “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.

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 (2012) establece diferencias importantes entre estas posesiones, entre estas:

Primero. 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.

Segundo. 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.

Tercero. 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.

Cuarto. 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.

Quinto. La posesión agraria es inseparable existencialmente del hecho posesorio. No puede haber propiedad sin posesión agraria.

Sexto. 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.

Séptimo. 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:

Octavo. 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), que se pierde si no se continúa o mantiene aquella relación.

Al respecto; Núñez (2013), 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 1 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios (hoy derogada), 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 corresponde 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 25 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..."

La Propiedad como Derecho

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 notoriamente factores económicos, políticos y sociales. Por ello no existe una definición única y válida para todos los lugares y todos los tiempos. 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 (2011) 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)

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 (2014), 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 está 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 República 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 (2011), 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 (2012), 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 dela 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 e 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 la 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:

1. 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).

2. 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).

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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:

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

(b) 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...”.

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

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

(e) 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 República 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: (a)

Eliminación del latifundio como sistema contrario a la justicia. (b) Principio de mutua cooperación y solidaridad. (c) Principio de permanencia. (d) 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*, 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*, 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. Este derecho de Permanencia en la Ley de Reforma Agraria y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios (Reforma Agraria Del 1960). 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 prórroga 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 adelanto. 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. 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 y, (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.

Según Duque (2013) 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.

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 21 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 (2014), 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 (2012), 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.

Esto explica, porque 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.

Derecho de Permanencia en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

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 bases 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.

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.

En consecuencia, 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). De modo que, 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 más 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 inculca: es la finca improductiva.

2. Finca mejorable: aquella que no cumple con la función social productiva 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 trámites 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 más 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.

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 está

condicionado con el cumplimiento de la función social al que está 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 más, que la ejecución de la política agraria con fines de eliminar los latifundios y producir la adjudicación a quien más 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: Cabe mencionar, que el Decreto No. 1546 Con Fuerza de Ley de Tierras 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 más 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.

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

El 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.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

En el marco metodológico, se presenta el tipo y diseño de la investigación, y se describe el procedimiento utilizado para el desarrollo de la misma.

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 (2013), 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 (2011) 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, 2010 y Arias, 2012).

Ahora bien, según Ramírez, 2010) 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; Fideas (2013) 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

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 (2010) 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 (2000), 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.

Técnica para el 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 (2009) “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 más ajustada una idea en particular o efectuar un señalamiento sobre la fuente bibliográfica consultada.

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.

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.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Referido a las conclusiones y recomendaciones, las cuales reflejan el punto de vista del autor y se valoriza el análisis de la investigación efectuada.

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.

En Primer lugar se tiene que; por una parte, 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.

En Segundo lugar, se vislumbra como otra de las conclusiones a que se llegó a través de la presente investigación, que de acuerdo con 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.

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 Alimentaría, 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.

3. Que 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.

4. La resolución de los conflictos que se suscitan en los predios rústicos donde se desarrollan 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.

5. Que 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 medidas judiciales

que se consigne el acto que dé 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

- Aponte, Elida (2012) 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, (2010) 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 (2014), Ejercicio de las Pretensiones Agrarias Referidas a la Propiedad y Posesión, Revista de Derecho Agrario, año LXIII, número 2, Abril-Junio
- Casanova, R. (2011). 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.
- Duque, R. (2012). Aportes para la Ley de Tierras. Caracas: Editora El Guay S.R.L
- Duque, R. (2013). Derecho Agrario Instituciones. Tomo I - II, Caracas: Editora Editorial Jurídica Alva. S.R.L
- Hernández Gil (2012). La función Social de la Posesión., Alianza Editorial S.A, Madrid El Libro de Bolsillo.
- 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.

Pérez Martín (2000). Comentarios al Código Civil y legislaciones forales, t. VI, arts. 430-466. Edersa.

Núñez Alcántara, (2012) conferencia sobre La Posesión Agraria y su Protección Constitucional y Procesal, de fecha 3 de marzo de 2012..

Soto (2012), Derecho Agrario y la Cuestión Tierra, Revista Derecho y Reforma Agraria.

Zeledón, R. y otros. (2010). Derecho Agrario Desarrollo Justicia y Paz. San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, C.A.

Zeledón, R. y otros. (2010). Derecho Agrario del Futuro. San José-Costa Rica: Editorial Guayacán Centroamericana, C.A.