

Influencia de la garantía de permanencia agraria sobre la propiedad *

Andrés E. Meleán Nava **
Yuliana D. Castillo Mendoza ***

Resumen

La presente investigación versa sobre la relación entre la garantía de permanencia agraria y el derecho de propiedad que asiste al propietario de la tierra. Para cumplir este propósito se realiza un análisis sobre los fundamentos que caracterizan dicha institución y las limitaciones y restricciones impuestas por diversas leyes al derecho de propiedad. Se concluye que el otorgamiento de la garantía de permanencia agraria constituye una verdadera restricción al derecho de propiedad, pues afecta directamente al denominado núcleo de este derecho fundamental; razón por la cual surge para el Estado la obligación de indemnizar al propietario de la tierra.

Palabras clave: Garantía de Permanencia Agraria, Propiedad, Limitaciones, Restricciones, Indemnización.

Abstract

The present investigation deals about the relation existent between the warranty of agrarian continuance and the right to own property which assists the owner of the land. In order to achieve this objective, research was undertaken analyzing the main characteristics of the said warranty and the limitations and restrictions imposed to property by diverse laws. The conclusion is that the granting of the warranty of agrarian continuance

* Este artículo no fue sometido al arbitraje doble ciego, pues está basado en el Trabajo Especial de Grado para optar al título de abogado titulado: “Relación entre la Garantía de Permanencia de Propiedad y el Derecho de Propiedad en el Ordenamiento Jurídico Venezolano”, presentado por los autores bajo la tutoría de la Dra. Innes Faria Villarreal, y fue evaluado por el Jurado de la tesis.

**Universidad Rafael Urdaneta.

***Universidad Rafael Urdaneta.

constitutes a true restriction to the property right because it directly affects the core of this fundamental right; reason for which an obligation arises for the State to compensate to owner of the land.

Key words: Warranty of Agrarian Continuance, Property. Limitarions, Restrictions, Compensation.

1. Introducción

La propiedad agraria constituye aquella derivación del derecho de propiedad en la cual un sujeto ejerce todos los atributos que el derecho en sí conlleva pero sobre un objeto específicamente determinado, como es la tierra productiva o con vocación agraria, elemento fundamental para el progreso y autorrealización del hombre; por lo que el legislador sabiamente ha establecido una serie de obligaciones que debe cumplir el titular del derecho en aras de alcanzar el bien común en el marco de una función social, noción que sin duda alguna caracteriza esencialmente esta institución.

En razón de esto surgen una serie de instituciones destinadas a salvaguardar el efectivo cumplimiento de esta función social de la propiedad, entre las cuales se encuentra la garantía de permanencia agraria concebida como un especial derecho otorgado a una serie de sujetos determinados por la norma y que recae sobre una determinada parcela de tierra propiedad de un tercero, dando cumplimiento así con el mandato constitucional de luchar por la erradicación del latifundio, protegiendo a quienes desempeñen actividades de producción, lo cual ocurre en este caso mediante la tutela de la actividad posesoria ejercida por el beneficiario sobre la tierra que efectivamente ha venido ocupando pacíficamente.

El otorgamiento de esta garantía ha sido objeto de polémica en el foro venezolano, toda vez que un sector ha señalado que la misma se erige como una protección especial conferida *ex lege* a todas aquellas personas que decidan “invadir” u ocupar una tierra con vocación agraria, menoscabando así el derecho a la propiedad del dueño de la tierra, establecido en el artículo 115 de nuestra Carta Magna de 1999, mientras que otros sustentan la tesis de que no debe admitirse la existencia de tierras fértiles en estado de improductividad, y por consiguiente, la garantía de permanencia surge como un instrumento para el desarrollo del sector campesino

La presente investigación se centrará en desarrollar esta relación existente entre la garantía de permanencia agraria y el derecho de propiedad en el

ordenamiento jurídico venezolano, a través de un análisis de la naturaleza jurídica, alcance y contenido de dicha garantía.

Para lograr dicho propósito se propone dividir la misma en tres grandes apartados con la intención de facilitar su comprensión por el lector: el primero estará dirigido a esbozar una serie de lineamientos generales sobre la institución que nos ocupa, tales como las diversas definiciones que han sido propuestas por la doctrina y jurisprudencia patria y los fundamentos que inspiraron al legislador para darle cabida dentro del ordenamiento jurídico venezolano; el segundo orientado a establecer las principales limitaciones y restricciones impuestas al derecho de propiedad en el marco de un Estado Social de Derecho y de Justicia; y el último orientado hacia la determinación de la relación existente entre el otorgamiento de la garantía de permanencia agraria a un particular y los atributos que conforman el derecho de propiedad del dueño de la tierra.

2. Lineamientos generales sobre la institución de la garantía de permanencia agraria

En este sentido, se debe iniciar señalando que el derecho de permanencia agraria se configura como un derecho – garantía contemplado por el legislador como un medio de protección para todos aquellos sujetos quienes se encuentren verdadera y efectivamente cultivando terrenos agrícolas con la intención de evitar ser desplazados forzosamente de dichas tierras; para así coadyuvar en la erradicación del latifundio como sistema contrario a la paz social y al desarrollo del medio rural venezolano.

Al respecto, el insigne agrarista patrio Alí José Venturini Villarroel conceptualiza la garantía de permanencia agraria como:

“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.”
(Venturini, 1976:300)

Lo anterior encuentra su fundamento en que las tierras con vocación agroalimentaria ubicadas en territorio venezolano, sean de origen público o privado, se encuentran afectadas al cumplimiento de los planes y lineamientos de producción fijados por el Estado, y en consecuencia se obliga a su propietario a hacer uso de estas en aras de alcanzar el progreso de la sociedad y el bienestar de la población, mediante el establecimiento de una serie de instituciones, tales como la garantía de permanencia, con el objeto de tutelar el derecho que asiste, en ciertos supuestos, a una serie de sujetos

expresamente señalados en la norma, para continuar en la posesión de determinadas extensiones de tierra que hayan venido cultivando y conservando en un estado de productividad.

Este derecho garantía es otorgado por el Estado a través de un iter con fases concatenadas y dependientes unas de otras, orientadas a lograr el fin satisfactorio por el cual fue diseñado, pues no puede perderse de vista que para llegar a su otorgamiento, en primer lugar, el sujeto-beneficiario debe haber desarrollado en su interior el deseo de trabajar la tierra para provecho propio y de su familia y luego ejecutar una serie de actuaciones de las cuales se evidencie la materialización de dicho anhelo; y será posteriormente que el Estado otorgará, previa solicitud de parte, la garantía de permanencia con el fin de proteger la producción desplegada por dicho sujeto frente a cualquier perturbación o despojo.

Asimismo, una vez reconocido este derecho, el Estado deberá observar una actitud vigilante con una doble finalidad: por una parte, evitar la perturbación o desalojo del beneficiario de la tierra que esté produciendo y sobre la cual está facultado para permanecer por disposición expresa del órgano administrativo correspondiente; y por la otra supervisar la no variación de los motivos que dieron origen a la solicitud de permanencia, es decir que la producción cesare o que el sujeto hubiere abandonado voluntariamente las tierras, pues en estos supuestos, estará facultado para revocar el acto administrativo en el cual se concede la garantía.

Ahora bien, la jurisprudencia patria ha conceptualizado la noción del derecho de permanencia agraria en la célebre sentencia N° 219 dictada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 9 de agosto de 2001 (caso: Sergio Fernández Quirch Vs Agropecuaria Josfra), de la siguiente manera:

“(...) 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 ...”

Esta facultad del Estado para conceder la garantía de permanencia agraria encuentra su fundamento ulterior en los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales propugnan la consolidación de la agricultura a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, la incorporación de la población campesina al desarrollo

nacional con un nivel adecuado de bienestar y la erradicación del latifundio como sistema contrario al interés social.

Así las cosas, se observa que la garantía de permanencia agraria se encuentra consagrada en el artículo 17 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como un mecanismo para establecer las bases del desarrollo rural, integral y sustentable, eliminando el latifundio y asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia de los derechos de protección ambiental de las generaciones presentes y futuras.

En este entendido, resulta claro inferir que con el otorgamiento de la garantía de permanencia agraria se persigue tutelar la posesión sobre la tierra que tiene el campesino, grupos de población o los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente con el objeto de la producción agroalimentaria en virtud de que en el Derecho agrario la propiedad y la posesión se encuentran íntimamente vinculadas.

De igual forma puede afirmarse que la garantía de permanencia está concebida bajo la noción de seguridad agroalimentaria, entendida por el Constituyente como la disponibilidad suficiente y estable de alimento en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor. Es decir, el espíritu de la Carta Magna venezolana se encuentra dirigido al fortalecimiento del sector primario de la economía, para así lograr que el pueblo venezolano cuente en todo momento con alimentos de calidad que propicien al máximo el desarrollo del potencial de la población.

A objeto de abundar en mayor medida sobre el referido asunto, se observa que el reciente Decreto con Rango, Fuerza y Valor de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria ha definido lo que debe entenderse por seguridad agroalimentaria, en los siguientes términos:

“Artículo 5: La seguridad agroalimentaria es la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación.”

De lo anterior puede inferirse que los productores agropecuarios se encuentran en la obligación de colaborar con el Estado para proveer a la colectividad de alimentos y así asegurar el desarrollo armónico, endógeno y sustentable de la sociedad, en consonancia con el principio de la seguridad

agroalimentaria. Lo anteriormente expuesto adquiere mayor fortaleza si se le adiciona la noción de soberanía agroalimentaria, es decir, aquel derecho de la Nación de desarrollar políticas agrarias acordes a sus necesidades, a través de la producción y respetando la biodiversidad y el derecho a la alimentación oportuna y eficiente de la población.

Dicho lo anterior, es menester afirmar que la garantía de permanencia agraria se constituye en una herramienta utilizada por el legislador para alcanzar la soberanía y seguridad agroalimentaria de la población venezolana, pues a través de su otorgamiento se asegura que aquel campesino que efectivamente se encuentre desarrollando el potencial de una parcela de tierra con vocación agraria, continúe en su actividad y reciba asistencia de los órganos del Estado en caso de cualquier perturbación.

3. Limitaciones y restricciones impuestas por el Estado a los atributos que conforman el derecho de propiedad

Ahora bien, por cuanto la garantía de permanencia agraria recae sobre un lote de tierras que puede ser perteneciente al dominio público de la nación, propiedad del Instituto Nacional de Tierras, baldío o de origen privado; es indudable que su otorgamiento ejercerá en mayor o menor medida un nivel de influencia sobre los atributos del derecho que asiste a aquel sujeto a quien el ordenamiento jurídico confiere la propiedad de dichas parcelas.

Así pues, el derecho de propiedad puede definirse como aquel derecho real que permite a su titular someter una cosa a su arbitrio y voluntad, permitiéndole usar, gozar y disponer de la misma en todo aquello que no esté prohibido por alguna disposición del ordenamiento jurídico, siempre y cuando no transgreda derechos constituidos a favor de terceros.

De esta manera, la propiedad se presenta como un derecho complejo, formado a su vez por una serie de atributos, prerrogativas y facultades conferidas a su titular, las cuales pueden ser objeto de limitaciones e incluso restricciones para adecuarlas a las exigencias que le impone su función social, en el marco de un Estado Social, de Derecho y de Justicia, dado el carácter de elasticidad que identifica a dicho derecho.

La doctrina ha definido las limitaciones administrativas impuestas a la propiedad como un conjunto de requerimientos legales que actúan exclusivamente sobre las condiciones de ejercicio de tal derecho; y circunscriben, delimitan o demarcan su ámbito, alcance y duración; pero mantienen inal-

terado aquellos elementos esenciales que lo configuran, y que en caso de no existir ocasionarían la desnaturalización absoluta de este derecho.

En el ordenamiento jurídico patrio se consagran una serie de limitaciones al derecho de propiedad, que encuentran su fundamento en el artículo 645 del Código Civil, el cual establece que las limitaciones a la propiedad que tengan por objeto razones de utilidad pública, serán reguladas mediante Leyes especiales y Reglamentos.

Ahora bien, la doctrina patria ha optado por clasificar este conjunto de limitaciones, atendiendo al atributo alterado. En virtud de esto, se consagra en primer lugar una serie de limitaciones al *ius utendi* o derecho de usar la cosa, las cuales siguiendo a Brewer (citado por: Faría, 2002) pueden dividirse de la manera siguiente: limitaciones por la ordenación territorial y urbana, por su proximidad al servicio público, por la protección del ambiente y los recursos renovables, por la protección de los bienes culturales y por la seguridad y defensa nacional. Es menester resaltar que a ello debe añadirse la limitación señalada en el artículo 2 de la Ley especial en materia agraria en las cuales queda afectado el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación agroalimentaria.

Dentro de este grupo de limitaciones administrativas al uso pueden señalarse las siguientes: la obligación de permitir el normal desenvolvimiento de la actividad desplegada por las empresas del servicios eléctrico, la facultad conferida a la Autoridad Nacional Ambiental de restringir cualquier actividad en ejecución donde estén involucrados los ecosistemas o la diversidad biológica ante la presunción o inminencia de impactos negativos contra el ambiente, la posibilidad de ordenar la requisición de determinados bienes en caso de una movilización, la prohibición de realizar construcciones en bienes que hayan sido declarados como monumento nacional, entre otras.

La legislación agraria no escapa de esta tendencia. Es más, precisamente esta disciplina jurídica propende hacia la limitación de los atributos que conforman el derecho de propiedad, y en este orden de ideas el artículo 2 del referido cuerpo normativo dispone la afectación del uso de las tierras de origen público o privado con vocación para la producción agroalimentaria en aras de establecer las bases del desarrollo rural sustentable y de cumplir los objetivos que inspiran el derecho agrario venezolano.

El resto de los atributos del derecho de propiedad no escapan a las limitaciones de orden legal. Así, las limitaciones al disfrute o goce de la propiedad se encuentran estrechamente afectadas con la obtención de los frutos derivados de la misma y sus beneficios.

No obstante, en lo referente a esta materia, resalta lo concerniente a los arrendamientos urbanos y de predios rústicos. Los primeros son regulados por la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, y en relación a los segundos es importante destacar que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no prevé tal figura como si lo hacía la Ley de Reforma Agraria de 1960, la cual adicionalmente limitaba la posibilidad de dar en arrendamiento las fincas rústicas propiedad de particulares, estableciendo también la posibilidad que el respectivo canon fuese fijado por el Instituto Agrario Nacional.

Ahora bien, siguiendo con las limitaciones al disfrute de la propiedad, la referida Ley no establece ninguna al respecto, sin embargo deja un amplio margen de posibilidades para ser creadas pues en su artículo 123, se establece dentro de las atribuciones del Instituto Nacional de Tierras estarán las demás establecidas por las leyes y reglamentos. A pesar ello, la Carta Magna indica que no puede limitarse el goce o disfrute de la propiedad a través de reglamentos, en virtud de lo anterior en el caso de que pudiere llegarse a instaurar una limitación al goce o disfrute la propiedad, deberá ser creada estrictamente mediante ley.

Por otro lado, existen además las limitaciones a la disposición de la propiedad las cuales recaen en la posibilidad de enajenar o gravar el bien objeto de la misma. En este sentido, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario desde su exposición de motivos, y de manera más clara en su artículo 12 contempla la figura de la adjudicación como una forma de propiedad *sui generis*, pues en ella el adjudicatario no posee el atributo de la disposición, es decir, el beneficiario de una tierra adjudicada puede usar y disfrutar de la ella, pero no puede en ningún caso disponer de la misma.

Siendo así, al haberse adjudicado una tierra, se otorga al beneficiario el derecho de trabajarla, de percibir sus frutos y además de ello, puede ser transferida *mortis causa* por los campesinos o campesinas en ejercicio del derecho de propiedad agraria a los sucesores legales, es decir puede transferirse a aquellos herederos legítimos a los que la Ley otorga vocación hereditaria, mas no podrá dicha porción de tierra ser de ninguna forma gravada o enajenada, en virtud de que esta limitación se erige como una exclusión absoluta a la facultad de disponer.

Lo anteriormente señalado tiene su fundamento en los artículos 64 y 66 de la ya tantas veces nombrada Ley, en donde se deja establecido expresamente que el título de adjudicación permanente sólo es transferible por herencia a los descendientes o en su defecto a los colaterales del sujeto beneficiario

y que los derechos emanados del título de adjudicación no podrán ser enajenados ni traspasados por actos entre vivos.

Todas las limitaciones precedentemente expuestas se entienden como condicionamientos normales al ejercicio del derecho de propiedad y en tal sentido, no afectan la titularidad del derecho ni la existencia del mismo y por lo tanto, el administrado deberá soportar su existencia y cumplir con los requerimientos que le sean impuestos a través de las mismas, sin posibilidad de pretender por esto algún tipo de indemnización o contraprestación dineraria de parte del Estado. Las limitaciones no extinguen el derecho de propiedad, sino que disminuyen el dominio y señorío ejercido por el legítimo dueño sobre la cosa.

Ahora bien, existe otra serie de condicionamientos impuestos por el legislador que sí acarrearán una obligación para el Estado de indemnizar o resarcir al particular, las cuales han sido comúnmente denominadas por la doctrina como “restricciones al derecho de propiedad”, pues limitan de manera efectiva el ámbito de la propiedad o de alguno de sus atributos al exceder del entorno normal y tolerable de aquellas cargas donde el particular está obligado a soportar de manera pasiva.

Estas restricciones constituyen una manifestación de las potestades ablatorias de la Administración Pública, es decir aquellas prerrogativas del Estado orientadas a cumplir sus fines; pero que al hacer uso de ellas, insoslayablemente vulnera o transgrede un derecho subjetivo que asiste a los particulares, y por ende surge el deber de indemnizar a dichos sujetos al haberse resquebrajado el principio de igualdad ante las cargas públicas.

En aras de ejemplificar lo anterior, se observa en materia agraria existen diversas restricciones al derecho de propiedad, entre las cuales es menester mencionar la servidumbre, la ocupación temporal y la expropiación agraria.

La servidumbre ha sido delineada como “una carga establecida sobre un inmueble, para uso y utilidad de otro inmueble perteneciente a un propietario distinto” (Capitant citado por: Cabanellas, 2006). En este caso el inmueble que ha sido gravado con la servidumbre se denomina predio sirviente, en virtud de que el mismo es afectado para uso y utilidad de otro que será denominado predio dominante por ser aquel en cuyo favor se ha establecido la servidumbre. A manera de ejemplificar lo anterior puede traerse a colación el clásico ejemplo de la servidumbre de paso mediante la cual el predio dominante, sin comunicación con vía pública, puede pasar por las fincas vecinas con salida a un camino (predio sirviente).

Por su parte, la ocupación temporal es concebida como la posibilidad de utilizar de forma total o parcial, bienes propiedad de un tercero, siempre que esto se haga de manera transitoria y bajo el amparo de un inminente estado de necesidad. Esta institución es manejada fundamentalmente en los casos de expropiación, en los cuales se ordena la ocupación temporal de los predios cercanos, siempre y cuando sea necesaria la ejecución de alguna clase de trabajo preparatorio antes de proceder a la adquisición forzosa de los bienes a expropiar.

Ahora bien, la expropiación se define a criterio de Eloy Lares Martínez como una institución en virtud de la cual la Administración, con fines de utilidad pública o social, adquiere coactivamente bienes pertenecientes a los administrados, conforme al procedimiento establecido en las leyes y mediante el pago de una justa indemnización (Lares, 2001:607). En materia agraria, el legislador declara de utilidad pública todas las tierras con vocación de uso agrario y la eliminación del latifundio como sistema contrario a la paz social, por lo que éstas quedarán sujetas a los planes para la producción agroalimentaria fijados por el Ejecutivo Nacional y podrá darse inicio al proceso expropiatorio mediante Resolución motivada dictada por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras.

Todas estas restricciones impiden el normal ejercicio del derecho de propiedad, pues obstaculizan el desenvolvimiento de aquella relación existente entre la cosa y su dueño, originada en razón del poder jurídico que por su propia naturaleza otorga el derecho al sujeto que lo ejerce. Así, ante la aplicación de cualquiera de estas instituciones surge para el Estado el deber de indemnizar los daños causados a los particulares en ejercicio de la actividad administrativa.

4. Influencia del otorgamiento de la garantía de permanencia agraria sobre los atributos del derecho de propiedad que asiste al dueño de la tierra

Dicho lo anterior, es menester proceder a analizar la influencia ejercida por el otorgamiento de la garantía de permanencia agraria sobre el derecho de propiedad y si la misma se constituye en una limitación o restricción al ejercicio de dicho derecho, elemento fundamental para esclarecer si existe a favor del administrado el derecho a percibir una indemnización en caso de que se confiera esta garantía sobre una extensión de terreno de su propiedad.

El principal efecto derivado del otorgamiento de la garantía de permanencia agraria es la facultad que tiene el beneficiario de continuar en la posesión de la parcela de tierra cultivada ante una conducta indiferente y omisiva del legítimo dueño de la misma. Asimismo, el Estado deberá velar porque el beneficiario de la garantía no resulte perturbado, despojado o desalojado de las tierras en las cuales se encuentra facultado para permanecer por disposición del órgano administrativo competente.

Ante esta situación, si el propietario del terreno desea retomar su actividad productiva, su labor se verá irremediablemente obstaculizada de manera total o parcial por la existencia de un acto administrativo, el cual dispone que uno o varios sujetos se encuentren legitimados para permanecer en una extensión de tierra que no es de su propiedad.

Si se analiza esta problemática a la luz de la teoría general del contenido del derecho de propiedad, se evidencia lo siguiente: en cuanto al *ius utendi* o derecho de usar la cosa se observa que el propietario pierde ese contacto directo con el bien al existir otro sujeto que será quien en definitiva ejerza la detentación de la cosa y obtenga los productos que se deriven de ésta.

A manera de ejemplificar lo anterior, puede afirmarse que el propietario no podrá cultivar la parcela de tierra dada en garantía de permanencia y difícilmente podrá inspeccionarla o caminar a través de esta, en razón de la existencia un mandato emanado de un órgano administrativo que le impone la obligación de abstenerse de realizar actos dirigidos a perturbar o interrumpir el derecho del sujeto beneficiario de la garantía de permanencia.

En relación al *ius fruendi* o derecho de gozar y percibir los frutos producidos por la cosa, puede aseverarse que el propietario del fundo dejará de aprovechar cualquier fruto derivado de esa parcela, ya que estos se producen como consecuencia de la actividad ejercida por otro sujeto sobre la tierra y resultaría irremediablemente contrario a la equidad y a la justicia que una disposición legal estatuyera que un sujeto se beneficie del trabajo ajeno sin que se establezca una contraprestación por ello.

Ahora bien, en cuanto al *ius abutendi* o derecho de disponer de la cosa, el propietario no podrá efectuar actos de disposición material o jurídica sobre la parcela objeto de la garantía de permanencia, pues en caso de pretender efectuar alguna enajenación o crear un gravamen sobre la misma, se considera la necesidad de dejar a salvo el derecho adquirido por el tercero sobre la tierra, en razón de la imposibilidad de restringir del derecho a través de un negocio jurídico en el que no participe.

En este sentido la doctrina ha calificado la obligación derivada del otorgamiento de la garantía de permanencia agraria como una obligación *propter rem*, tal como señala el profesor Román José Duque Corredor (citado por: Jiménez, 2008):

Es decir una carga de soportar sobre el inmueble que va adherido al lote sobre el cual se dicta, de manera que si el propietario se desprende de la titularidad a través de cualquier acto jurídico válido, sea *inter vivos* o *mortis causa*, el inmueble sigue afectado por la declaración de permanencia.

Por otra parte, en relación al derecho real que asiste al sujeto beneficiario de la garantía de permanencia, se observa que el derecho de usar la cosa y gozar de sus frutos puede ser ejercido libremente pues el beneficiario se encuentra en contacto directo con la tierra y en consecuencia podrá servirse de ella y aprovechar los frutos derivados de la misma.

Sin embargo, al analizar el atributo de disposición debe señalarse que el sujeto beneficiario bajo ningún concepto podrá enajenar o gravar el bien, pues esto resulta manifiestamente incompatible con la finalidad para la cual el Estado le otorgó la garantía de permanencia, es decir propugnar el cumplimiento de la función social de la tierra, a través del aprovechamiento del potencial productivo de la misma; además de que dicha persona carece de la capacidad necesaria para ello, por no ser el titular del derecho de propiedad sobre la tierra.

Dicho lo anterior, debe procederse a esclarecer si el otorgamiento de la garantía de permanencia agraria configura una limitación o una restricción al derecho de propiedad, y al respecto es imperativo reiterar la afirmación ya señalada, según la cual los atributos del derecho de propiedad que asiste al dueño de la tierra se encuentran absolutamente cercenados, pues este pierde gran parte de las facultades que ejercía sobre la misma, hasta el punto que podría darse la situación de que el beneficiario impida al legítimo dueño incluso la posibilidad de caminar o inspeccionar el estado de la parcela dada en garantía de permanencia.

Estos condicionamientos presentan una naturaleza exorbitante, pues prácticamente hacen nugatorio el derecho de propiedad del dueño de la tierra y afectan directamente el denominado núcleo del derecho; razón por la cual resulta forzoso señalar que el Estado se encuentra en la obligación de indemnizar al titular del derecho, pues el otorgamiento de la garantía de permanencia constituye una evidente restricción al derecho de propiedad.

En este sentido, no puede pretenderse que el Estado restrinja un derecho legítimamente adquirido por un particular sin resarcir los daños causados

por esta acción, pues sin duda se está ante la presencia de una violación al principio de igualdad ante las cargas públicas, lo que origina un sacrificio particular de aquel sujeto que no podrá continuar ejerciendo su derecho de propiedad.

Por ende, debe concluirse que independientemente que el legislador haya omitido pronunciarse al respecto, existe un deber ineludible por parte del Estado de indemnizar a aquel particular al que le fue restringido su derecho de propiedad en virtud del otorgamiento de la garantía de permanencia agraria a favor de un beneficiario.

5. Conclusiones

Luego de este breve análisis sobre la influencia ejercida por el otorgamiento de la garantía de permanencia agraria sobre el derecho de propiedad, es menester señalar, a manera de conclusión, lo siguiente:

1. A los efectos de que una persona pueda ser amparada por el Estado a través de la institución de la garantía de permanencia, esta debe en primer lugar desarrollar en su interior el deseo de trabajar la tierra para provecho propio y de su familia y luego ejecutar una serie de actuaciones que evidencien la materialización de dicho anhelo.

2. Una vez reconocido este derecho, el Estado deberá observar una actitud vigilante con una finalidad evitar que el beneficiario sea perturbado en su actividad productiva y por otro lado supervisar que los motivos que le dieron origen al otorgamiento no hubieren variado.

3. Este derecho-garantía recaerá indudablemente sobre un lote de tierra con vocación agraria que puede ser propiedad del Instituto Nacional de Tierras, del dominio privado de la República, de origen baldío o propiedad privada; en consecuencia puede afirmarse que es indiscutible que su otorgamiento ejercerá en mayor o menor medida un nivel de influencia sobre los atributos del derecho que asiste a aquel sujeto a quien el ordenamiento jurídico confiere la propiedad de dichas parcelas.

4. El *ius utenid* o derecho de usar la cosa se ve afectado pues el propietario pierde ese contacto directo con el bien al existir otro sujeto que será quien ejerza su detentación y obtenga los productos que se deriven de ésta.

5. El *ius fruendi* también se ve afectado ya que el propietario del fundo dejará de aprovechar cualquier fruto que se derive de esa parcela pues estos corresponderán en principio al beneficiario de la garantía, al haberse producido como consecuencia de la actividad ejercida por este sobre la tierra.

6. Por el último el *ius abutendi* se ve menoscabado por cuanto el propietario no podrá efectuar actos de disposición material o jurídica sobre la parcela objeto de la garantía de permanencia, pues deberá dejarse a salvo el derecho adquirido por el tercero sobre la tierra.

7. En este caso los atributos del derecho de propiedad que asiste al dueño de la tierra se encuentran absolutamente cercenados, pues este pierde gran parte de las facultades que ejercía sobre la misma, afectándose directamente el denominado núcleo de este derecho; razón por la cual resulta forzoso señalar que el Estado se encuentra en la obligación de indemnizar al dueño de la tierra, pues el otorgamiento de la garantía de permanencia constituye una evidente restricción a su derecho de propiedad.

Referencias Bibliográficas

ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. **Seguridad Jurídica y Propiedad de la Tierra**. Coordinadora: Irene de Valera. Caracas, Venezuela, 2006.

ARGÜELLO LANDAETA, Israel. **Ejercicio de las pretensiones agrarias referidas a la propiedad y posesión**. Universidad Central de Venezuela, Serie de Trabajos de Ascenso No. 2. Caracas, Venezuela, 2004.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36860 del 30 de diciembre de 1999.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5771 del 20 de mayo de 2005.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial N° 37475 del 1 de julio de 2002.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica del Ambiente**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial N° 5833 del 22 de diciembre de 2006.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de Seguridad de la Nación**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial N° 37594 del 18 de diciembre de 2002.

BREWER CARÍAS, Allan R. **Las Limitaciones Administrativas a La Propiedad por Razones de Ordenación Territorial y Ordenación Urbanística en Venezuela**,

y el Curioso Caso de una Ley Sancionada Que Nunca Entró en Vigencia. Año 2007. Disponible en <http://www.allanbrewercarias.com> (Consultado en marzo de 2009)

CASANOVA, Ramón Vicente. **Derecho Agrario. Una Doctrina para la reforma agraria venezolana.** Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes. Quinta Edición. Mérida, Venezuela, 1990.

DUQUE CORREDOR, Román José. **Derecho Agrario: Estudios Seleccionados.** Editorial Magón. Caracas, Venezuela, 1978.

DUQUE CORREDOR, Román José. **Los Repartimientos y las Mercedes Reales, Antecedentes Coloniales de las Dotaciones de Tierra.** Revista de Derecho y Reforma Agraria. Año III, N° 3, Mérida, Venezuela, 1971.

DUQUE CORREDOR, Román José. **Derecho Agrario. Instituciones.** Editorial Alva. Caracas, Venezuela, 2001.

EGAÑA, Manuel Simón. **Bienes y Derechos Reales.** Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela, 1983.

FARIA VILLARREAL, Innes. **Las limitaciones administrativas a la propiedad privada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.** Temas de Derecho Administrativo. Volumen I, Libro editado por el Tribunal Supremo de Justicia en Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani. Caracas, Venezuela, 2002.

HERNÁNDEZ-BRETÓN, Armando. **Ley de Reforma Agraria.** Editorial La Torre. Caracas, Venezuela, 1969.

JIMÉNEZ PERAZA, Jesús. **Comentarios a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.** Editado por Librería J.G. Rincón. Barquisimeto, Venezuela, 2008.

LARES MARTÍNEZ, Eloy. **Manual de Derecho Administrativo.** Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela, 2005.

KUMMEROW, Gert. **Bienes y derechos reales. Derecho civil III.** Editorial McGraw Hill. Cuarta edición. Caracas, Venezuela, 1997.

NUÑEZ ALCÁNTARA, Edgar Darío. **Contenido sustantivo y procesal del Derecho agrario.** Vadell Hermanos Editores. Valencia, Venezuela, 1995.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 2000.

SOTO, Oscar David. **La Empresa y la Reforma Agraria en la Agricultura Venezolana.** Editorial Paraninfo. Madrid, España, 1978.

VENTURINI, Alí José. **Derecho Agrario Venezolano: Parte General.** Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela, 1994.

ZELEDÓN, Ricardo. **Sistemática del Derecho Agrario.** Universidad Cooperativa de Colombia. Medellín, Colombia, 2005.

VARGAS MUÑOZ, Francisco. **Agrarismo y reforma agraria**. Tesis para optar al título de Doctor en Derecho. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela, 1975.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Código Civil de Venezuela**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2990 del 26 de julio de 1982.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley de Reforma Agraria**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial N° 611 Extraordinario del 19 de marzo de 1960.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial 4623 del 3 de septiembre de 1993.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5889, Extraordinaria del 31 de julio de 2008.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37323 del 13 de noviembre de 2001.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Sala de Casación Social. Sentencia N° 219 dictada el 9 de agosto de 2001. Caso Sergio Fernández Quirch Vs Agropecuaria Jofra, C.A. Magistrado Ponente: Juan Rafael Perdomo. Fecha de acceso: enero de 2009. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scs/Agosto/c219-090801-00344.htm>