

EL DERECHO DE PERMANENCIA EN FUNDOS O PREDIOS RUSTICOS Y SU PROYECCION PROCESAL

Ali José Venturini B.
Profesor de Derecho Procesal civil y Agrario

I ASPECTO SUSTANTIVO

1. Concepto Introductorio

Derecho de permanencia agraria es el poder jurídico atribuido por la Ley a los ocupantes de "fundos o predios rústicos" que realicen una actividad agro productiva y/o conservacionista útil, en virtud de un contrato de arrendamiento u otro de tenencia, o de una ocupación unilateral por más de un año, para garantizarles la estabilidad tenencial, haciéndola inmune a las acciones de desalojo o desahucio intentadas por el propietario de la tierra y, en general, por cualquier persona pública o privada.

En esencia, el derecho de permanencia es temporal y va contra su instrumentalidad concederlo "sine diae", pues ello envolvería una confiscación contraria al Art. 102 de la Constitución Nacional que expresa:

"No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el Art. 250. Quedan a salvo, respecto de los extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho Internacional".

Por otra parte, como destacaremos, el derecho de permanencia implica el cumplimiento de los "principios de la función social". Por eso, no puede, o más exactamente no debe reconocerse a quien atente contra los recursos naturales renovables, incumpla sus obligaciones laborales y, por supuesto, a quien explote indirectamente el predio, esto es, cuanto el trabajo, dirección personal y responsabilidad financiera de la empresa agraria que ha de sustentar la actividad agro productiva y/o conservacionista, es desempeñada por personas ajenas al titular de la explotación, salvo los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada, (Arts. 3 y 19 "a pari" de la L.R.A.)

2. Base Normativa General y Particular

El derecho de permanencia agraria está implícitamente promovido, cual expresión de la "iniciativa privada", como una precisa adecuación de la Justicia Social, a cuyo efecto el Art. 95 de nuestra Constitución determina que el régimen económico de la República se fundamentará en principios de Justicia Social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad, dentro de lo cual el Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país. Más específicamente y ya con "nombre y apellido", el Artículo 2, Letra "c" de la Ley de Reforma Agraria al efecto pauta:

"En atención a los fines indicados, esta ley garantiza el derecho de los agricultores de permanecer en la tierra que están cultivando en los términos y condiciones previstos por esta Ley".

En correlación con la norma transcrita el Art. 148 ejusdem dice:

"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 LAN, quien decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierras 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... "

3. Referencia Histórica y Fundamento comparatista.

El Derecho de Permanencia Agraria tiene su antecedente histórico en las normas protectoras del "ager occupatorio" del derecho romano y en la legislación de emergencia dictada a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Pero su más nítida expresión se encuentra en el derecho agrario cubano prerevolucionario.

4. Aspecto tecnológico e integración sistemática.

El derecho de permanencia es un instrumento "agro reformista", pues, como vimos, se otorga en "atención a los fines indicados por la Ley de Reforma Agraria, los cuales no son otros, por mandato expreso de su texto, que la transformación de la estructura agraria del país, y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo, propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral de los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad. Conforme, a lo anterior, es claro que el derecho de permanencia agraria es dable no solo a los "agricultores" como parecería deducirse de una interpretación literal del Art. 2, Letra "c" ya citado, sino que, sistemáticamente, corresponde al "productor agrario" en general. Ello se desprende de la integración normativa y específicamente del Art. 151 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, según el cual el término "agrícola" comprende tanto lo pecuario como lo forestal, a menos que expresamente se diga lo contrario e incluye también lo "pesquero" en los casos en que la institución a que se refiere así lo imponga.

Y es que, la moderna noción de "actividad agraria", o si se quiere la moderna noción de "agricultura", excede el simple cultivo o recolección de vegetales a tierra abierta, para acceder al empíreo de la producción de "bioentes" naturales o artificiales utilizables para la satisfacción de las necesidades primarias o secundarias del hombre.

Resulta, en consecuencia, que el Derecho de Permanencia Agraria debe comprenderse y mensurarse con arreglo a los fines y objetivos de la reforma agraria que, siendo esencialmente productivos, como reza el Art. 1 de la Ley Matriz, han de vincularse a la conservación y fomento de los recursos naturales renovables, de modo que el aprovechamiento de los mismos se realice sobre bases racionales y dinámicas. (Art. 122 LRA).

5. Naturaleza Jurídica

El derecho de permanencia aparece en su formulación normativa como un "derecho real inmobiliario" supraposesorio, en el sentido de que atribuye a su titular una "tenencia" altamente calificada para acceder a la propiedad del fundo o predio objeto del mismo, no por el transcurso del tiempo como la usucapión, sino por la adscripción instrumental a los fines y objetivos de la reforma agraria, fines que como vimos, no son simplemente sociales, sino económicos, antropológicos e incluso ecológicos.

En este sentido, son válidas las conceptualizaciones del maestro CASANOVA: la protección de la ocupación y de otras tenencias precarias, se consiguen en nuestro ordenamiento agrario más efectivamente con el derecho de permanencia que con los interdictos, esto no quiere decir que tales procedimientos posesorios estén prohibidos o sean incompatibles" con el sistema legal agrario venezolano, cual insinúa mi dilecto maestro, sino que tienen un alcance limitado.

En efecto, el Art. 12, Letra "b" de la LOTPA, prevé las "acciones posesorias en materia agraria" y ello obedece no, como dice el maestro, a que la LOPTA fue elaborada por "gentes distintas" a las que intervinieron en la redacción de la LRA, que no captaron su doctrina; sino porque ésta no es incompatible con la coexistencia de acciones posesorias y petitorias tendientes a lograr la defensa de la propiedad fundial, garantizada por el Art. 99 de la C.N. y el acceso a la misma.

Cabe recalcar entonces que se trata de un derecho-garantía de naturaleza real inmobiliaria y que por ello mismo, implica una relación de utilidad pública irrenunciable, por mandato del Art. 200 de la mencionada Ley reformista.

Como derecho real nace por ministerio de la Ley cuando el ocupante contractual o extracontractual de un fundo ajeno realiza una actividad agraria productiva y/o conservacionista conforme con los principios de la Función Social, la cual, cuando se trata de un ocupante unilateral, requiere una diuturnidad específica: más de un año de ocupación y una cualificación activa: el mantenimiento de un rebaño de ganado de cría como principal actividad económica, o la posesión de cultivos, siempre que en uno u otro caso se realice un "trabajo efectivo", esto es que supere la mera subsistencia, contribuyendo a su progresivo mejoramiento económico, al eficaz desarrollo de la explotación y al incremento de la producción nacional. Tales requisitos genéticos del derecho de permanencia agraria emergen de su tipificación legal como instrumento agro reformista.

Justamente uno de nuestros más insignes iusagraristas ARMANDO HERNÁNDEZ BRETON en su obra "LEY DE REFORMA AGRARIA" con, Ed. La Torre, Duodécima Edición. Caracas. Sf./p, 89, sostiene que este principio imperativo de irrenunciabilidad, propio del campo de lo social, hace que los derechos agro reformistas, por su matiz público, devengan de manera innegable coactivos y prevalentes sobre la voluntad de los particulares.

Ello explica por qué el Derecho de Permanencia Agraria incide como una "restricción" a la Propiedad Privada de la tierra que, en virtud de su función social está sometida a ella y, por lo mismo no puede considerarse inconstitucional a tenor del Art. 99 de la Carta Magna que permite con fines de utilidad pública o interés general creada por ley, nunca por reglamento, las contribuciones, obligaciones y restricciones que sean menester imponer a la propiedad privada.

Ello explica también por que, el Derecho de Permanencia no es mera dádiva o merced concedida por el Estado Proveniente, sino un derecho subjetivo de tenencia de tierra, sometido a los imperativos del fin para el cual está destinado.

Dentro de estas premisas, se ha considerado que el Derecho de Permanencia es preexistente e inherente a la persona humana sea considerada individualmente o a través de entes societarios que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la misma, especialmente

aquellos de carácter familiar, por imponerlo así el Art. 72 de la CN que dice y el Art. 73 de la misma, por esto, es susceptible de Amparo Constitucional conforme a los Arts. 49 v 50 ejusdem e, incluso de Protección Internacional conforme a los Pactos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscritos por Venezuela. Desde otra perspectiva se considera que es un "medio de acceder a la propiedad" y por ello tutelable en íntima conexión con ésta.

II ASPECTO PROCESAL

El Art. 12, Letra "g" de la Ley Orgánica de Tribunales v Procedimientos Agrarios, dice que los Juzgados Agrarios de Primera Instancia, conocerán entre otras de las pretensiones que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos: (de "a" a "f" omissis), G) Acciones derivadas del derecho de permanencia. Ahora bien, como ya insinuamos, el derecho nace "ex lege", cuando concurren en el ocupante los requisitos legitimantes pautados al efecto, pero podría ser reconocido en sede administrativa mediante la figura del Amparo Agrario previsto por el 38 de la LOPTA.

En este supuesto, al decir del tratadista DUQUE CORREDOR (CF. DERECHO PROCESAL AGRARIO, Ed. Jur. Ven. Caracas. Venezuela. 1986, p 126 y ss), se configura una obligación "propter rem" especial que actualiza una acción real inmobiliaria, cuyo fin no es propiamente la protección de la posesión como en los "interdictos", sino el cumplimiento de las garantías contra la desocupación o desalojo por el propietario del predio ocupado.

Obviamente, las acciones derivadas del derecho de permanencia adoptan conforme a la pretensión específica que se haga valer, las modalidades declarativa, constitutiva o de condena.

Caracas, 12 de Enero de 1984