

LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

*Abdón Sánchez Noguera**

RESUMEN

La creación de tribunales especializados, la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Superiores Agrarios y los Tribunales de Primera Instancia Agraria, previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, demuestran la existencia de un fuero especial que es el fuero agrario. Trata este artículo, el particular aspecto de la jurisdicción agraria, a la cual nos referimos seguidamente, partiendo del fundamento constitucional de la misma y el desarrollo legal que se ha concretado a través de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Palabras clave: Jurisdicción agraria, Constitución, Ley de Tierra y Desarrollo Agrario.

* Abogado y Msc en Derecho Agrario, Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

AGRARIAN JURISDICTION IN LAND LAW AND AGRARIAN DEVELOPMENT

ABSTRACT

The creation of specialized courts, the Agrarian Special Room of the Room of Social Abrogation of the Supreme Court of Justice, the Agrarian Superior Courts and the Courts of First Agrarian Instance, anticipated in the Land Law and Agrarian Development, demonstrate the existence of a special law that is the agrarian law. This article is about the particular aspect of agrarian jurisdiction, to which we will be talking next, beginning from the constitutional foundation and the legal development that has been concentrated through the Land Law and Agrarian Development.

Key words: Agrarian jurisdiction, Constitution, Land Law and Agrarian, Development.

LA JURISDICCIÓN. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO A LA LUZ DE LA DOCTRINA DEL DERECHO PROCESAL MODERNO

Vista como noción integrante del "Trinomio sistemático fundamental" del Derecho Procesal (Calamandrei)¹ o de la "Trilogía estructural de la ciencia del Proceso Civil" (Podetti)², a la cual se integran el proceso y la acción, la jurisdicción tiene su origen en el surgimiento del Estado y en el desarrollo de la sociedad política organizada, como instrumento para la solución de los conflictos surgidos entre sus integrantes, en contraposición a la solución bilateral de los contendientes a través de sus propios medios.

Inicialmente, la justicia primitiva inter partes, fue sustituida por la justicia impartida por terceros imparciales que no necesariamente era un órgano del Estado, con lo cual aparece el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos y posteriormente, sin que este desapareciera, se abriera paso a los jueces públicos, cuando el Estado asume el control del ejercicio del poder jurisdiccional a través de órganos creados a tal

fin, imponiéndole a los particulares el deber de acudir a ellos y al propio Estado el deber de prestar la función.

La discusión se plantea hoy día, en cuando a la ubicación de la jurisdicción, buscando respuestas al juego verbal formulado por Alcalá Zamora³ respecto de la acción, la jurisdicción y el proceso, al afirmar que del proceso sabemos donde está, pero no lo que es, si una relación o una situación jurídica; de la jurisdicción sabemos lo que es pero no dónde está, si en el Derecho Procesal o en el Constitucional y de la acción no sabemos ni lo que es –en la pugna entre teorías abstractas y las concretas– ni dónde está, si en el campo del derecho material o del derecho procesal.

Para encontrar respuesta a la interrogante relacionada con la ubicación de la jurisdicción como noción del derecho procesal, hay que partir necesariamente del análisis de las normas constitucionales que la regulan, observando que la Constitución venezolana de 1999, nos define la jurisdicción como emanación de un poder atribuido al Estado, por sus ciudadanos y ciudadanas, al consagrar la potestad de administrar justicia como emanación de las mismas, trasunto de la consideración de que el poder soberano reside en el pueblo, pero se ejerce a través de los órganos del Poder Judicial (Art. 253) y no obstante incluir en el sistema de justicia al "... Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio", no puede entenderse que aparte del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley, los demás integrantes puedan tener atribuida la función jurisdiccional, pues su integración al sistema debe tenerse sólo como coadyuvantes a la realización de dicha función.

Nuestra Constitución, apartándose de la tradicional división tripartida del Poder Público, consagra la existencia de cinco poderes en la estructura organizativa del Estado Venezolano: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral, pero mantiene casi intactas las funciones que corresponden a los tres primeros poderes,

atribuyendo al Poder Judicial la función de administrar justicia, esto es la Potestad Jurisdiccional.

Desde el punto de vista esbozado hasta ahora, no cabe duda de que la distribución de poderes y la definición de las funciones del Poder Judicial corresponden al ámbito del Derecho Constitucional, pero cuando se entra al desarrollo de las bases constitucionales de la jurisdicción, esto es, al funcionamiento y desarrollo de sus aspectos particulares que al actuar permiten su concreción en el desarrollo del proceso, tampoco cabe duda de que nos adentramos en el campo del derecho procesal⁴.

Es precisamente el Derecho Procesal la ciencia del derecho que ha permitido delimitar el contenido, alcance y significación de la jurisdicción, que no se concreta sólo a su fin primordial que es la creación de la norma particular que regule en forma definitiva la relación conflictiva que se ha sometido a su resolución, sino también a los demás aspectos que le permiten arribar a esa actuación final que es la sentencia.

Y ese mismo desarrollo procesal ha permitido encontrar en el concepto de jurisdicción que cada autor ha proporcionado, elementos comunes que dan cuerpo a la institución.

En primer lugar, se afirma que la jurisdicción es una función del Estado que envuelve para éste el poder de administrar justicia y el deber de administrarla cuando le es requerida, al tiempo que constituye un derecho de los justiciables de exigir su ejercicio.

Se trata de una función pública, emanación de la soberanía derivada del poder del pueblo, que se ejerce a través de los órganos creados en forma exclusiva a tal fin en Nombre de la República y por Autoridad de la Ley.

El fin primordial de la función jurisdiccional es la solución de los conflictos que le sean sometidos a su conocimiento, a través de una norma individualizada y concreta que resulta de la aplicación de la norma general creada a través de la ley.

El ejercicio de tal función está sometido a la constitucionalidad y la legalidad, en el sentido de exigir en toda la actuación del órgano jurisdiccional, apego incondicional a las normas constitucionales y legales que regulan su actuación, por lo que el juez no crea derecho, lo aplica,

al individualizar la norma abstracta en norma de conducta que sólo se aplica al caso concreto que ha sido juzgado.

De allí que la definición de jurisdicción esbozada por Chiovenda mantiene plena vigencia, pues en ella se encuentran incluidos los distintos elementos que se han señalado. En efecto, el gran maestro enseña que la jurisdicción es "la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley, mediante la sustitución de la actividad de órganos públicos a la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, ya afirmando la existencia de la voluntad de la ley, ya ordenando ulteriormente su ejecución"⁵.

LOS ÓRGANOS INVESTIDOS DEL PODER JURISDICCIONAL

Conforme al citado artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, "Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias", limitándose su contenido regulatorio a las reglas fundamentales en cuanto a la organización y estructura del Tribunal Supremo de Justicia y dejando al legislador ordinario lo correspondiente a los demás Tribunales y específicamente "...lo relativo a las jurisdicciones especiales y a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución" (Art. 261).

De este modo, con el sustento constitucional indicado, las leyes orgánicas o especiales que estaban vigentes a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de la República de 1999 y las que se han promulgado con posterioridad a la misma, constituyen el sustento legal de la organización y funcionamiento del Poder Judicial venezolano.

En el orden civil y mercantil, el desarrollo constitucional de la organización del Poder Judicial se logra a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, conforme al cual la administración de justicia se imparte a través de los Juzgados de Municipio, de Primera Instancia y Superiores, agrupados en Circunscripciones Judiciales que generalmente se corresponden con la división político territorial del país en estados y municipios. Los correspondientes procedimientos se desarrollan a través

del Código de Procedimiento Civil y del Código de Comercio, encontrándose igualmente regulaciones procedimentales en otras leyes, entre ellas el Código Civil.

La jurisdicción Contencioso Administrativa, aunque carece de una ley que regule específicamente su organización y funcionamiento, se basa en una estructura creada a través de disposiciones de carácter administrativo, dictadas en forma de decretos y resoluciones, sin que hasta la fecha la Asamblea Nacional haya sancionado la correspondiente ley que regule dicha rama del sistema judicial, limitándose la Constitución a establecer que "La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley" (Art. 259).

Las jurisdicciones especiales del Trabajo, de Protección del Niño y del Adolescente y Agraria, encuentran desarrollo de las normas constitucionales en las leyes orgánica Procesal del Trabajo (Gaceta Oficial N° N° 37.504. Caracas, 13 de agosto de 2002) y Para la Protección del Niño y del Adolescente (Gaceta Oficial N° 5.266 Extraordinario del 02 de octubre de 1998), y en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (G.O. N° 37.323 de 13 de noviembre de 2001, reformada en 2005), que han acogido el sistema del juicio por audiencias con predominio de la oralidad.

La organización y funcionamiento de los tribunales que tienen atribuida la jurisdicción penal aparece regulada en el Código Orgánico Procesal Penal y en el Código Orgánico de Justicia Militar.

LA JURISDICCIÓN AGRARIA

Arribar a la conclusión de que una rama del Derecho ha alcanzado plena autonomía científica el máximo grado de desarrollo en su aplicación práctica, requiere verificar si se presentan tres elementos que se corresponden con el trinomio sistemático fundamental esbozado por Calamandrei. Así, para que el derecho de acción tenga el poder de poner en movimiento los órganos de la jurisdicción, es necesaria la existencia de un conjunto de normas que regulen relaciones, derechos y obligaciones de los sujetos de esa rama del Derecho, esto es, que exista un derecho material o sustancial que permita ejercer el derecho de acción; para que

los conflictos derivados de las relaciones entre los sujetos de los derechos sustanciales y la violación de tales derechos, encuentren solución, se requiere la presencia de unos órganos jurisdiccionales que investidos de autoridad den solución a los mismos, es el poder jurisdiccional del Estado personificado en la organización judicial. Y, finalmente, para que esos órganos investidos del poder jurisdiccional adecuen el modo de actuar para dirimir los conflictos, es necesario un conjunto de normas que regulen su actuación, esto es, se necesita la presencia de un procedimiento legalmente establecido.

Cuando se trata de investigar si el Derecho Agrario se encuentra en tal estadio del desarrollo científico, no hay duda de que el mismo cuenta con el conjunto normativo que denominamos derecho sustantivo y que el mismo se encuentra en primer lugar en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y en las normas que regulan la actividad agraria y los recursos naturales; pero al lado de las leyes especiales aparecen dispersas en el ordenamiento jurídico un conjunto de normas que guardan relación con tal actividad o que las leyes especiales acogen como propias, como ocurre por ejemplo con la posesión o la prescripción adquisitiva, que también se integran al Derecho Agrario.

Si lo que se propone es determinar la existencia de normas procedimentales, que en forma particular regulan el modo como ha de desarrollarse el proceso en el cual se decidirán los conflictos que surgen con motivo de la aplicación de las leyes sustantivas de naturaleza agraria, se encuentra que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece un procedimiento especial, con principios y formas de desarrollo propios, como es el procedimiento agrario, en sus vertientes del procedimiento ordinario agrario y los Procedimientos Contencioso Administrativos Agrarios y de las Demandas contra los Entes Estatales Agrarios.

Finalmente, la creación de tribunales especializados, la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Superiores Agrarios y los Tribunales de Primera Instancia Agraria, previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, demuestran la existencia de un fuero especial que es el fuero agrario.

Trata en esta ponencia el particular aspecto de la jurisdicción agraria a la cual nos referimos seguidamente, partiendo del fundamento

constitucional de la misma y el desarrollo legal que se ha concretado a través de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

La jurisdicción agraria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, no contiene una disposición particular referida a la jurisdicción agraria, como sí contiene disposiciones relativas a las jurisdicciones: contencioso administrativa, penal militar y laboral, señalando principios rectores para las mismas.

Pero en el párrafo único del artículo 261, al hacerse la delegación al legislador ordinario para su desarrollo, al establecer que "La ley regulará lo relativo a las jurisdicciones especiales y a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución", limita esa delegación al señalar que la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales de la jurisdicción agraria, deberán regularse en ley especial, respetando los postulados constitucionales referidos a tales aspectos, específicamente los principios que rigen el proceso: independencia (Art. 254), responsabilidad judicial (Art. 255), prohibición de activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante. (Art. 256), simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, adopción de un procedimiento breve, oral y público y el principio finalista conforme al cual no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales (Art. 257) y la promoción de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (Art. 258).

La jurisdicción agraria en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

Tratándose de una ley con un alto contenido político, pues su fin principal fue la adopción de un nuevo sistema de la propiedad rural en Venezuela, al establecerse limitaciones y obligaciones que disminuyen en gran medida los derechos que tradicionalmente se reconocían a sus propietarios, el legislador puso su mejor empeño en el logro de tal fin, pero descuidó el aspecto jurisdiccional. Esta afirmación tiene sustento al analizar el contenido de las disposiciones fundamentales de la Ley de

Tierras y Desarrollo Agrario, en las cuales se omite en forma inexplicable cualquier mención a la jurisdicción agraria, como sea para subyugarla a las decisiones de la administración agraria e impedirle cumplir su misión fundamental de ser garante de los derechos de los sujetos de la ley.

En lo tocante a la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la administración de justicia en materia agraria, no obstante los adelantos logrados en otras jurisdicciones, como en la jurisdicción laboral, en la cual se modifica radicalmente la vetusta organización que contenía la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo, con lo cual se logra el cumplimiento de una de las metas fijadas en las normas constitucionales, el legislador mantuvo la misma estructura arcaica de los tribunales agrarios que consagraba la derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

Así, en vez de prever la creación de los circuitos judiciales agrarios que garantizaran a los justiciables el acceso efectivo a la justicia, poniendo a su disposición una estructura tribunalicia, mantuvo la misma estructura que existía, la de tribunales unipersonales tanto de primera como de segunda instancia.

En todo caso, se hace necesario hacer referencia a dicha estructura a los fines propuestos, señalando que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en el Título V, regula tal estructura y funcionamiento, determinando como tribunales encargados del ejercicio de la función jurisdiccional en materia agraria a la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia (Art. 162), los Tribunales Superiores Agrarios y los Tribunales de Primera Instancia Agraria (Art. 167 y 208).

La organización interna y funcionamiento de dichos tribunales es la misma que se establece en la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, al no prever la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario una organización distinta, ni remitir a otras leyes especiales su regulación.

En la actualidad, la sede de los Juzgados de Primera Instancia Agraria en Venezuela, se fija en consideración a las condiciones particulares de ubicación de la ciudad sede en una zona agropecuaria y de los Juzgados Superiores en consideración a las regiones agrarias del país; lo que ya no se corresponde con los criterios actualmente seguidos en la administración

agraria, por lo que se hace urgente la revisión de tales criterios para que se consolide una jurisdicción agraria que garantice efectivamente el acceso a la justicia y la celeridad procesal.

La competencia atribuida a los órganos de administración de justicia en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

Las competencias de los distintos órganos de administración de justicia, aparecen diseminadas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en el articulado de la misma. A la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Especial de Casación Agraria, se le atribuyen como competencias:

- Conocer de los recursos de casación contra las sentencias definitivas de última instancia que sean dictadas en los juicios de naturaleza agraria (Art. 195).
- Conocer como Tribunal de Segunda Instancia, de todas las acciones que por cualquier causa, sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios. (Arts. 167, numeral 2 y 168).
- Conocer de los recursos de interpretación sobre el alcance o inteligencia de cualquiera de las normas contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Art. 195).

La competencia de los Tribunales Superiores, aparece señalada así:

- Conocer de los recursos ordinarios que se interpongan contra las sentencia dictadas por los Tribunales de Primera Instancia en los asuntos que sean de la competencia de estos. (Art. 240)
- Conocer de todas las acciones que, por cualquier causa, sean intentadas con ocasión de la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios. (Art. 167, numeral 1).

A los Tribunales de Primera Instancia Agraria, el artículo 208 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario los señala como competentes para conocer las demandas entre particulares que se promuevan con ocasión de la actividad agraria, sobre los siguientes asuntos:

- Acciones declarativas, petitorias, reivindicatorias y posesorias en materia agraria.
- Deslinde judicial de predios rurales.
- Acciones relativas al uso, aprovechamiento, constitución de servidumbres y demás derechos reales, para fines agrarios.
- Acciones sucesorales sobre bienes afectos a la actividad agraria.
- Acciones derivadas del derecho de permanencia.
- Procedimientos de desocupación o desalojos de fundos.
- Acciones derivadas de perturbaciones o daños a la propiedad o posesión agraria.
- Acciones derivadas de contratos agrarios.
- Acciones de indemnización de daños y perjuicios derivados de la actividad agraria.
- Acciones originadas con ocasión a la constitución del patrimonio familiar agrario.
- Acciones derivadas de conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de índole agraria.
- Acciones derivadas del crédito agrario.
- Acciones y controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables que determine la ley.
- Acciones derivadas del uso común de las aguas de regadío y de las organizaciones de usuarios de las mismas.
- En general, todas las acciones y controversias entre particulares relacionados con la actividad agraria.

El elemento que define la naturaleza agraria de un predio rústico o rural a los efectos de la ley, es vocación de uso agrario fijadas por el Ejecutivo Nacional.

CONCLUSIÓN

Del análisis de las normas constitucionales y legales que regulan la función del Estado de administrar justicia en los asuntos de índole agraria, así como el desarrollo de tales bases a través de la interpretación jurisprudencial y del aporte de la doctrina, puede concluirse que en Venezuela existe una jurisdicción especial agraria, integrada por tribunales especializados, a la que se han atribuido unas competencias específicas y establecido las normas que regulan los procedimientos especiales que han de tramitarse ante la misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Calamandrei, Piero (1943). *Institución di Diritto Processuale Civile, secondo il nuovo Codice*. 2ª Ed. Cedan, Padova.
- Podetti, Ramiro (1944). Trilogía Estructural de la ciencia del proceso civil, en *Revista de Derecho Procesal*, Parte I.
- Alcalá Zamora, Niceto (1946). Enseñanzas y sugerencias de algunos procesalistas sudamericanos acerca de la acción, en estudios de Derecho Procesal en honor a Hugo Alsina. Buenos Aires.
- Rengel Romberg, Aristides (1991). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Vol. I, Caracas: Editorial Ex Libris.
- Chiovenda, Giuseppe (1933). *Institución di Diritto Processuale Civile*, Napoli: Jovene.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Calamandrei, Piero (1943). *Institución di Diritto Processuale Civile, secondo il nuovo Codice*. 2ª Ed. Cedan, Padova.
- 2 Podetti, Ramiro (1944). Trilogía Estructural de la ciencia del proceso civil, en *Revista de Derecho Procesal*, Parte I.
- 3 Alcalá Zamora, Niceto (1946). *Enseñanzas y sugerencias de algunos procesalistas sudamericanos acerca de la acción, en estudios de Derecho Procesal en honor a Hugo Alsina*. Buenos Aires.
- 4 Rengel Romberg, Aristides (1991). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Vol. 1, Caracas: Editorial Ex Libris.
- 5 Chiovenda, Giuseppe (1933). *Institución di Diritto Processuale Civile*, Napoli: Jovene.