UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CÁTEDRA DE SEMINARIO

LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL AGRARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS COLECTIVO DE LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA AGROALIMENTARIA Y EL MEDIO AMBIENTE

Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado.

Línea de Investigación: Derecho Procesal Agrario, Derecho Ambiental, Derecho Procesal Civil

Autor: César Manuel Candiales García

Tutor: Abg. Jesús Gerardo Díaz

San Cristóbal, Junio de 2020

A mi madre, Beatriz Elena García Varela, quien fungiera como Procuradora Agraria del Estado Táchira entre los años 1994 y 1997, por su tiempo, dedicación e inmenso amor, el amor de una madre vale más que todo el oro del mundo, quien con un simple abrazo es capaz de apaciguar y solucionar los problemas, madre, la única persona que siempre estará allí para todo lo que se necesite.

A mi tía, Alba Teresa García Varela, quien fungiera como perito valuador de la Corte Suprema de Justicia, funcionaria del Instituto Agrario Nacional, Secretaria General del Instituto Agrario Nacional entre los años 1994 y 1998, querida tía, a quien siempre recordaré como la gran persona que fuera en vida y por todo el apoyo incondicional que nos brindó.

A mis nonos maternos, Reyes Manuel García García, Margarita Varela de García, quienes son de raíces campesinas y dedicaron sus vidas al trabajo y a la familia, mi nono, a quien no tuve la oportunidad de conocer en vida, pero que, fue y será siempre un ejemplo a seguir y del cómo salir adelante, a pesar de las dificultades, mi nona, una gran mujer, de un corazón inmenso, quien me cuidó, y me consintió, quien vio a todos sus nietos egresar como bachilleres, excepto a mí, pues partió a la eternidad meses antes, pero que, estoy seguro, está orgullosa desde esa eternidad, a quien siempre recordaré por su amor y cariño inconmensurable.

A mis nonos paternos, César Augusto Candiales, Corina García de Candiales, quienes fueron parte importante en mi niñez, a pesar de que no compartimos mucho, pero fueron buenos momentos y anécdotas.

A mi tía, Carmen Aurora Candiales García, mujer que se dedicó a enseñar en vida, ejerciendo la docencia en distintas instituciones educativas del Estado Táchira, querida tía, a quien siempre recordaré por su apoyo y ocurrencias.

"Cuando camines a través de la tormenta, mantén la cabeza bien en alto, y no tengas miedo a la oscuridad, al final de la tormenta, hay un cielo dorado y una dulce canción plateada en la charca. Camina a través del viento, camina a través de la lluvia, aunque tus sueños sean arrojados y estropeados, camina con esperanza en tu corazón, y nunca caminarás solo"

Óscar Hammerstein II

AGRADECIMIENTOS

Debo agradecer a mi madre, Beatriz Elena García Varela, quien, con el apoyo infinito, y el amor incondicional de madre, ha estado siempre a mi lado, quien me ha inculcado y enseñado los valores y principios para ser cada día una mejor persona, brindándome todo lo necesario para salir adelante a pesar de todas las adversidades por las que hemos podido atravesar, ha servido como un ejemplo admirable de constancia y perseverancia, a través de sus historias, anécdotas y experiencias, me ha enseñado la importancia de la humildad y la sencillez, y ha generado en mí una gran simpatía hacia la materia agraria y el campo. Mamá, ¡muchísimas gracias, por todo!

Al Doctor José La Cruz Useche, quien me brindó la oportunidad de iniciarme en el Poder Judicial, y se ha convertido en un verdadero maestro y mentor tanto en la materia agraria como en el ámbito profesional desde el comienzo, quien ha servido como Juez en varios Estados del país, como Procurador Agrario del Estado Apure entre las décadas de 1980 y 1990, entre otros cargos, y que en la actualidad funge como Juez Superior Agrario del Estado Táchira, quien ha contribuido en la formación profesional de mi persona, asesorándome y enseñándome cada día más sobre el Derecho Agrario. A Usted, ¡muchísimas gracias!

A mis amigos, Simón Rodríguez, compañero de colegio, y con quien me rencontré en el primer año de la carrera, Jhoan Cruz, María Santamaría, Ciro Ramírez, a quienes conocí en el tercer año de la carrera, amigos que se convirtieron en una verdadera familia, y estuvieron siempre a mi lado tanto en los mejores como en los peores momentos por los que pude haber atravesado en la carrera, con quienes compartí grandes momentos, y nos ayudamos siempre mutuamente. A Ustedes, ¡muchísimas gracias!, estoy seguro que todos llegaremos muy lejos y seremos grandes profesionales.

A mi amigo Alejandro Hevia, a quien conocí en el primer año de la carrera, inolvidable será la anécdota del día de la primera inscripción, un amigo clase aparte, quien, junto con su tía Keny Santander, me brindaron una ayuda que jamás imaginé, pues contribuyeron a la continuación y culminación de mi carrera, dos personas excepcionales, a quienes siempre estaré eternamente agradecido y nunca olvidaré lo que hicieron, a quienes espero poder retribuirles en algún momento esa ayuda que me brindaron. A Usted, Alejandro Hevia, ¡muchísimas gracias!, estoy seguro que llegará muy lejos y será un gran profesional, a Usted, señora Keny Santander, ¡muchísimas gracias!

A todas las personas que de una u otra manera me ayudaron y con quienes compartí a lo largo de la carrera universitaria…

¡Gracias!

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CATEDRA DE SEMINARIO

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del Trabajo de Grado presentado por **CÉSAR MANUEL CANDIALES GARCÍA**, para optar al Título de Abogado cuyo título es **"LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL AGRARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS COLECTIVO DE LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA AGROALIMENTARIA Y EL MEDIO AMBIENTE".**

Considero que éste trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

En San Cristóbal, a los 29 días del mes de junio de 2020.

.

JESÚS GERARDO DÍAZ

C.I. N° V-12.972.878

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CATEDRA DE SEMINARIO

APROBACIÓN DEL JURADO

Por medio de la presente, se hace constar que, el Trabajo de Grado presentado por **CÉSAR MANUEL CANDIALES GARCÍA**, para optar al Título de Abogado, cuyo título es: **"LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL AGRARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS COLECTIVO DE LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA AGROALIMENTARIA Y EL MEDIO AMBIENTE",** es aprobado en nombre de la Universidad Católica del Táchira por el Jurado Examinador.

En San Cristóbal, a los 29 días del mes de junio de 2020.

MERCEDES PÉREZ

ANA ISABEL OCHOA

FABIO OCHOA

ÍNDÍCE GENERAL

PP

AGRADECIMIENTOS iii

APROBACIÓN DEL TUTOR iv

APROBACIÓN DEL JURADO v

RESUMEN xii

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I 6

ANÁLISIS DE LA JURISDICCIÓN 6

1. La Jurisdicción 6
2. Aspectos de la Jurisdicción 11
2.1. Según el Proceso que Utilice 12
2.1.1. Jurisdicción Voluntaria 12
2.1.2. Jurisdicción Contenciosa 13
2.2. Según el Fundamento para Decidir 13
2.2.1. Jurisdicción de Derecho 13
2.2.2. Jurisdicción de Equidad 14
3. Poderes de la Jurisdicción 16
3.1. Poder para Conocer los Asuntos Atribuidos 16
3.2. Poder de Convocatoria a Juicio 17
3.3. Poder de Documentación de las Actuaciones Judiciales 17
3.4. Poder Disciplinario 18
3.5. Poder de Instrucción 18
3.6. Poder de Decisión 18
3.7. Poder de Ejecución 19
4. Límites de la Jurisdicción 19
4.1. Límites Externos 19
4.2. Límites Internos 22
5. Garantías Jurisdiccionales 24
6. El Acto Jurisdiccional 25

7. Los Tribunales 26
7.1. Clases de Tribunales 38
7.1.1. Tribunales Unipersonales 38
7.1.2. Tribunales Colegiados 39
8. El Juez en el Estado Social de Derecho y de Justicia 40
9. El Poder Judicial 45
9.1. Tribunal Supremo de Justicia 47
9.2. Tribunales de la República 54
9.2.1. Circunscripciones Judiciales 56
10. La Competencia Especial Agraria 57
10.1. Elementos que Determinan la Competencia Especial Agraria 60
10.1.1. La Actividad Agraria 60
10.1.2. La Propiedad Rústica o Rural 68
10.1.3. Los Recursos Naturales Renovables 91
10.1.4. Los Contratos Agrarios 92
10.2. Características de la Competencia Especial Agraria 93
11. Jerarquización de los Tribunales Agrarios en Venezuela 94
11.1. Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Especial Agraria 96
11.2. Tribunales Superiores Agrarios 99
11.3. Tribunales de Primera Instancia Agraria 102
CAPÍTULO II 107
ANÁLISIS DEL PODER CAUTELAR 107
1. La Prevención como Fin del Derecho 107
2. Acciones Cautelares 110
2.1. La Acción 112
2.1.1. Elementos Estructurales de la Acción 113
2.1.2. Justificación de la Acción 114
2.1.3. Principio *Pro Actione* 115
3. Poder Cautelar 115
4. Las Medidas Cautelares 117
4.1. Características de las Medidas Cautelares 119
4.2. Requisitos para la Procedencia de las Medidas Cautelares 121

4.2.1. Verosimilitud en el derecho o *Fomus Bonus Iuris*..... 122
4.2.2. Peligro en la Demora o *Pericullum In Mora*..... 123
4.2.3. Caución o Contracautela..... 125
4.3. Clasificación de las Medidas Cautelares Según la Doctrina 130
4.3.1. Según Eduardo J. Couture..... 130
4.3.2. Según Hugo Alsina 132
4.3.3. Según Goldschmidt..... 134
4.3.4. Según Podetti 134
4.3.4. Según Piero Calamandrei..... 135
5. Clasificación de las Medidas Cautelares Según el Código de Procedimiento Civil 137
5.1. Medidas Cautelares Nominadas o Típicas 138
5.2. Medidas Cautelares Innominadas o Atípicas..... 144
6. Caducidad y Extinción de las Medidas Cautelares 146
7. El Poder Cautelar Agrario..... 147
8. Las Medidas Cautelares Agrarias..... 151
9. Las Medidas de Protección a la Seguridad Agroalimentaria y Recursos Naturales 157
9.1. Supuestos Necesarios..... 172
9.1.1. Interrupción de la Producción Agraria 173
9.1.2. Preservación de los Recursos Naturales Renovables..... 174
9.2. Alcance de las Medidas de Protección a la Seguridad Agroalimentaria y Recursos Naturales..... 175
9.2.1. Continuidad de la Producción Agroalimentaria, Conservación de la Infraestructura Productiva y Continuidad del Entorno Agrario de los Servicios Públicos..... 176
9.2.2. Conservación de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y Mantenimiento de la Biodiversidad 177
9.2.3. Cesación de Actos y Hechos que Pueden Perjudicar el Interés Social y Colectivo y Establecimiento de Condiciones Favorables al Entorno Social e Interés Colectivo..... 178
10. Caducidad y Extinción Registral de las Medidas Cautelares Agrarias 179
CAPÍTULO III..... 181
DESCRIPCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA AGROALIMENTARIA 181
1. La Soberanía..... 181

2. Los Organismos Supranacionales 186
2.1. Derecho Comunitario 187
3. La Seguridad Nacional 188
4. La Función de Policía del Estado 192
4.1. Policía Administrativa 196
5. La Agroalimentación 198
6. La Seguridad y la Soberanía Agroalimentaria 203
7. Principios que Rigen la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria 208
7.1. Disponibilidad y Acceso Oportuno de los Alimentos 208
7.2. Derecho a Producir y Consumir Alimentos 208
7.3. Producción Sustentable 209
7.4. El Trabajo como Elemento Principal de la Producción Social Agrícola 210
7.5. Garantía a las Futuras Generaciones 210
7.6. Estructura Agrícola Territorializada 210
7.7. Función Preferentemente Social de las Políticas Agroalimentarias 211
7.8. Incentivo de Nuevas Formas de Producción 211
7.9. Condiciones Justas para el Intercambio y la Distribución 211
7.10. Aplicación de los Principios Establecidos en la Ley en Materia de Tierras y Desarrollo Agrario 211
7.11. Responsabilidad del Estado 212
7.12. Responsabilidad Social 213
8. Policía Administrativa en Materia Agroalimentaria 213
8.1. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras (MPPAPT) 214
8.2. Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI) 215
8.3. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL) 219
8.4. Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) 220
CAPÍTULO IV 224
ANÁLISIS DEL AMBIENTE 224
1. Ambiente 224
1.1. Tipos de Medio Ambiente 228
1.1.1. Medio Ambiente Natural 228
1.1.2. Medio Ambiente Artificial 229

2. Los Ecosistemas 230
2.1. Características de los Ecosistemas 231
2.2. Tipos de Ecosistemas 231
2.2.1. Ecosistemas Acuáticos 231
2.2.2. Ecosistemas Terrestres 233
2.2.3. Ecosistemas Mixtos 235
2.2.4. Ecosistemas Microbianos 235
3. Los Recursos Naturales 236
3.1. Clasificación de los Recursos Naturales 239
3.1.1. Recursos Naturales Renovables 239
3.1.2. Recursos Naturales No Renovables 243
4. La Biodiversidad 244
5. La Contaminación 245
5.1. Fuentes de Contaminación 247
5.1.1. Biológica 247
5.1.2. Física 248
5.1.3. Química 248
5.1.4. Natural 249
5.1.5. Antropogénica 249
5.1.6. Fijas y Móviles 250
5.2. Problemas de Contaminación en el Medio Ambiente 250
6. Derecho Ambiental 252
6.1. Derecho Internacional Ambiental 255
6.2. El Derecho Ambiental en la Constitución 258
7. Desarrollo Sustentable 263
8. Gestión Pública Ambiental 266
8.1. Principios de la Gestión Pública Ambiental 267
9. Policía Administrativa en Materia Ambiental 268
9.1. Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo (MINEC) 268
9.2. Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) 271
9.3. Coordinación de Guardería Ambiental de la Guardia Nacional Bolivariana (CEGA-GNB) 274
CAPÍTULO V 278

CONCLUSIONES 278

REFERENCIAS 282

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CATEDRA DE SEMINARIO

La Competencia Jurisdiccional Agraria para la Protección del Interés Colectivo de la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y el Medio Ambiente

Autor: Candiales, César
Tutor: Díaz, Gerardo
Año: 2020

RESUMEN

Los intereses colectivos son un tipo de interés que se les atribuye a todos los ciudadanos agrupados, y que, su afectación implica un daño no solo para ellos, sino para todos, la tutela de estos, corresponde en principio directamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sin embargo, a los Tribunales Agrarios del país se les fue otorgada la competencia especial para proteger dichos intereses cuando se trata de materia agroalimentaria y ambiental. A estos órganos jurisdiccionales con competencia agraria, distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, les corresponde proteger la seguridad y soberanía agroalimentaria, el ambiente y los recursos naturales renovables, cuando producto de una acción u omisión en particular, que puede provenir tanto de un individuo como del mismo Estado, teniendo la facultad de dictar las medidas que se estimen convenientes para hacer cesar el daño que la acción u omisión ocasionó a la seguridad y soberanía agroalimentaria, así como también al ambiente y los recursos naturales, éstas medidas que dictan los órganos jurisdiccionales tiene el carácter especial que son de carácter vinculante y obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas. Mediante la presente investigación, de carácter monográfico, documental y descriptivo, se ha analizado la competencia jurisdiccional de la que gozan plenamente los Tribunales Agrarios de la República, en sus distintos niveles, teniendo estos la competencia en común de que, en cualquiera de esos niveles, pueden dictar las medidas de protección a que haya lugar.

Descriptores: Órgano Jurisdiccional, Interés Colectivo, Medidas Cautelares, Medidas de Protección, Agroalimentación y Medio Ambiente.

INTRODUCCIÓN

Históricamente, el derecho a la alimentación ha sido objeto de debate y discusión respecto a que se trata de un derecho fundamental del cual debe gozar todo individuo y, por lo tanto, el Estado siempre deberá garantizarlo, sin discriminación alguna respecto a ellos. Se ha cuestionado la participación del Estado en el sector económico, el cual encuentra una estrecha relación con la actividad agroproductiva, destinada a la obtención de alimentos, pues existen partidarios que apoyan las tesis que se refieren a la abstención por parte del Estado en cuanto a la intervención en determinadas áreas, como la económica, lo que según ellos, genera un mejor desarrollo individual para cada persona que haga vida en su territorio, y en consecuencia, el desarrollo del Estado, mientras que, la contraparte de estos, defienden que el Estado ha de intervenir con fuerte presencia en áreas fundamentales para contribuir a un mayor desarrollo colectivo, apartando en cierta medida, el desarrollo individual.

En las últimas décadas, el derecho a vivir en un ambiente sano también ha tomado gran importancia en la agenda de los Estados, motivo del rápido desarrollo y depredación ambiental del ser humano, lo que ha conllevado a la creación de organismos internacionales especializados en materia alimentaria y ambiental, en relación a esto, la suscripción de tratados, pactos y convenios internacionales destinados a la protección de la protección del ambiente, las actividades que lo afecten y el acceso a la alimentación. En este orden de ideas, ha de resaltarse lo relativo al tema de la soberanía, el cual ha sido aún mucho más controversial que la intervención del Estado en el desarrollo individual o colectivo, ya que los Estados han utilizado la soberanía para escudarse cuando en el marco de la cooperación internacional le son exigidas ciertas obligaciones.

La unión del derecho a la alimentación, el derecho a vivir en un ambiente sano y la soberanía deriva en lo que se denomina como “soberanía

y seguridad agroalimentaria, y la protección ambiental", producto de esto, entra a participar el legislador como encargado de la elaboración del ordenamiento jurídico del Estado, y el juez, quien es la persona que encarna al Estado siendo el responsable para ejercer la función jurisdiccional y lograr la resolución de los conflictos surgidos en la sociedad.

Así, el legislador está obligado a proporcionarle al operador de justicia los instrumentos jurídicos necesarios para lograr la resolución de aquellos conflictos, instrumentos en los cuales se contemplan supuestos generales y abstractos en los que el operador ha de subsumir la conducta que generó el conflicto, pero no es menos cierto que, el legislador no puede prever en los cuerpos normativos todas las situaciones que podrían acaecer en la sociedad ni todas las posibles soluciones a éstas, es por ello que, adicional a esos supuestos generales y abstractos, se le confiere al juez el poder cautelar para atenuar la lesión y asegurar la resolución del conflicto, gozando de la discrecionalidad para el ejercicio de dicho poder.

Ahora bien, si el Estado es quien debe de garantizar el derecho a la alimentación y un ambiente sano, respetando la actividad privada ¿qué sucede cuando esa actividad privada atenta contra la soberanía agroalimentaria y el medio ambiente, es decir, contra el interés colectivo? Es aquí donde se pone en juego la prevalencia de los intereses, y empieza a figurar el juez agrario, quien además de gozar del poder cautelar ordinario del que gozan los jueces de otras materias, detenta un poder cautelar especial muy diferente al ordinario, pues tiene la facultad de dictar las medidas necesarias para garantizar y mantener la agroproductividad, la soberanía agroalimentaria y la protección ambiental, inclusive sin la necesidad de que exista juicio alguno, lo que le otorga a este juez la amplísima facultad de actuar de oficio cuando estime conveniente que la soberanía agroalimentaria y el medio ambiente están peligrando.

Este poder cautelar especial otorgado al juez agrario se ha debatido, por cuanto se dice que es totalmente diferente del poder cautelar ordinario del que disponen los demás jueces de la República, pues para la utilización de ese poder ordinario es necesaria la existencia de un juicio previo, así como también, que, en el marco de ese juicio, se configuren los presupuestos necesarios para que se haga uso del poder cautelar con la finalidad de resolver un conflicto de intereses particulares, mientras que, el juez agrario para hacer uso del poder cautelar especial no requiere que exista juicio previo, sino que ese uso se deja sometido a una situación especial que no amerita juicio alguno para proteger el interés colectivo.

El hecho de que no sea necesaria la existencia de un juicio previo para que el juez agrario dicte éstas medidas especiales es controvertido en el sentido de que, tal vez esa facultad podría degenerar en abuso o arbitrariedades que lesionen el interés particular sin justificación alguna, pues el carácter oficioso de ésta actuación puede desvirtuar la figura del titular del órgano jurisdiccional y del proceso judicial en sí. Se llega al punto en el cual, ha surgido la creencia de que por el hecho que no exista un juicio previo a la sustanciación de la medida, dado su carácter especialísimo, o no se siga plenamente el procedimiento cautelar ordinario, los particulares se encuentran indefensos ante la actuación del Estado y sus órganos cuando estos ejecutan y dan cumplimiento a la medida dictada.

Por otra parte, mientras que los particulares pretendan desconocer a las instituciones del Estado y el ordenamiento jurídico con la finalidad de hacer valer los derechos e intereses privados se generará una lesión al interés colectivo, pues la acción u omisión de los particulares muchas veces va dirigida a atentar contra el Estado, como lo es la paralización de la actividad agroproductiva que pone en riesgo la alimentación del pueblo, o la degeneración ambiental. Por ello, el Estado, en esa aclaración sobre el procedimiento de sustanciación y cumplimiento de la medida, debe señalar de

manera clara y precisa las fases de este, y las consecuencias generadas para los particulares producto de su acción u omisión.

Con motivo de las razones que preceden, surgen como interrogante principal: ¿Cuál es la competencia del juez agrario para proteger el interés colectivo representado en la soberanía agroalimentaria y la protección ambiental?, y de manera subsiguiente: ¿Cómo se encuentra estructurada la jurisdicción agraria en Venezuela? ¿Cómo se diferencias las medidas especiales de protección de las medidas cautelares ordinarias? ¿Qué es la seguridad y soberanía agroalimentaria? ¿Qué es la protección ambiental?

En razón de ello, para descifrar las interrogantes planteadas, se amerita el análisis de la jurisdicción en general, estudiando qué comprende ésta, el significado de la palabra jurisdicción y como es ejercida la función jurisdiccional y los poderes que ésta le atribuye a los titulares del ejercicio de dicha función, para proseguir a estudiar los límites que tiene la jurisdicción, como función propia y única del Estado, del mismo modo, se procede a analizar las llamadas garantías jurisdiccionales así como también el acto jurisdiccional siendo una manifestación del poder jurisdiccional, para así poder entender la figura del juez del Estado Social de Derecho y de Justicia, el Poder Judicial y su composición, trascendiendo al estudio de la competencia especial agraria y finalizar con la jerarquización de los Tribunales Agrarios en Venezuela.

Analizada la jurisdicción, se continúa con el análisis del poder cautelar, la prevención como fin del Derecho en la tutela de los derechos individuales y colectivos, las acciones cautelares como medios de petición de tutela, las especificaciones del poder cautelar, para entrar en el análisis de las medidas cautelares en particular junto con las clasificaciones doctrinarias, procediendo a estudiar en profundidad la clasificación de las medidas cautelares según el Código de Procedimiento Civil, la caducidad y extinción de éstas. Entrando así en el análisis del poder cautelar agrario, las medidas cautelares agrarias con

especial énfasis en las medidas de protección a la actividad agroalimentaria, la biodiversidad y los recursos naturales renovables, para finalizar con la caducidad y extinción de las medidas cautelares en materia agraria.

Siguiendo con los objetivos, se procede a tratar la descripción de la seguridad y soberanía agroalimentaria, para ello, se realizan dos vertientes, en la primera, se trata de manera general la soberanía como valor supremo del Estado, los organismos supranacionales como organismos regionales integradores, la seguridad nacional como necesidad requerida que debe ser satisfecha por el Estado, a su vez, tratando la función de policía del Estado, que es el medio a través del cual lograr la seguridad nacional. La segunda vertiente, se centra en la agroalimentación, la seguridad y soberanía agroalimentaria en el ordenamiento jurídico venezolano, así como también analizando los principios que la rigen, para tratar como último punto, los órganos que ejercen la policía administrativa en materia agroalimentaria.

Finalmente, se realiza el análisis del ambiente, estructurando también una doble vertiente, comenzando por lo referente al ambiente en general y como está compuesto, la implicación de los ecosistemas y los recursos naturales, la biodiversidad y la contaminación como factor destructivo del ambiente. Para proceder a una vertiente en el ámbito jurídico, tratando el Derecho Ambiental y su régimen en Venezuela, el desarrollo sustentable como medio ideal para lograr la conservación del ambiente, analizando también la gestión pública ambiental y culminar con los órganos que ejercer la policía administrativa en materia ambiental.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LA JURISDICCIÓN

Sumario: 1.- La Jurisdicción. 2.- Aspectos de la Jurisdicción. 3.- Poderes de la Jurisdicción. 4.- Límites de la Jurisdicción. 5.- Garantías Jurisdiccionales. 6.- El Acto Jurisdiccional. 7.- Los Tribunales. 8.- El Juez del Estado Social de Derecho y de Justicia. 9.- El Poder Judicial. 10.- La Competencia Especial Agraria. 11.- Jerarquización de los Tribunales Agrarios en Venezuela.

1. La Jurisdicción

Al Estado le corresponde el ejercicio de diversas funciones para el desarrollo de la convivencia y desenvolvimiento del colectivo social que hace vida en su territorio, una de esas funciones es la función de administrar justicia mediante la jurisdicción, pues es a través de ésta, que el Estado logra la resolución de los conflictos que se suscitan dentro del seno de la sociedad, impidiendo la realización de la justicia por propia cuenta de los particulares como existiera en la antigüedad, donde los mismos particulares se encargaban de tomar justicia por si mismos contra aquellos con los que tenían un conflicto.

La jurisdicción, ha sido objeto de diversas acepciones por parte de la doctrina a lo largo del desarrollo del Derecho Procesal, así, por ejemplo, el procesalista uruguayo Eduardo J. Couture[1] estudia tres acepciones diferentes a la jurisdicción, siendo la primera de ellas la jurisdicción como ámbito territorial, lo que significa que la actuación de los diversos órganos del Estado,

[1] Couture, E.J. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Tercera Edición. Roque DePalma Editor Buenos Aires. [Libro en Línea]. Disponible: https://www.academia.edu/35011551/COUTURE_Fundamentos_de_Derecho_Procesal_Civil [Consulta: 2020, febrero 09].

bien sean órganos jurisdiccionales o administrativos está sujeta a un espacio geográfico donde pueden ser ejercidas sus funciones de manera plenamente válida y eficaz. Concibe la segunda acepción como sinónimo de la competencia por la materia, ésta acepción tiene su origen en los inicios del Derecho Procesal ya que se utilizaban los términos competencia y jurisdicción como sinónimos, sin embargo, ambos términos difieren uno del otro, así, la competencia constituye es una porción de la jurisdicción, otorgada a los jueces para conocer y ejercer la jurisdicción.

Del mismo modo, la tercera acepción se refiere a la jurisdicción como poder o autoridad, ya que relacionan a la jurisdicción con una autoridad capaz de imponer deberes y dar órdenes a otros sujetos. Por otra parte, Couture define a la jurisdicción como:

> "(…) función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución" [2]

La definición del autor uruguayo resulta ser la más idónea al momento de referirse a la jurisdicción, por cuanto engloba los factores esenciales de la función jurisdiccional, así, la jurisdicción es entendida como una función pública ya que es ejercida únicamente por el Estado a través de sus órganos, en este caso, los tribunales de la República a quienes el ordenamiento jurídico les confiere la competencia para conocer de los asuntos que versan sobre una materia en específico y lograr, a través de la realización de un proceso que culmina en un dictamen judicial mediante el cual se imparte justicia.

La estructuración de la jurisdicción resulta propia de cómo cada Estado elabora su ordenamiento jurídico respecto a las diversas materias, sin

[2] Couture, E.J. (1958) *Ibídem.* p. 40.

embargo, esto no significa la división de la jurisdicción, lo cual resulta en su carácter único, mientras que, la jurisdicción se manifiesta a través de las diversas materias del ordenamiento jurídico, de allí se deriva la llamada competencia, la cual, al establecerse, permite abarcar el ejercicio de la función jurisdiccional en todas las materias, como sería por ejemplo la competencia civil, penal, agraria, administrativa, entre otras.

Así, si bien la estructuración de la jurisdicción es propia de cada Estado, su ejercicio también resulta ser propio de cada Estado quien tiene el monopolio de la administración de justicia dentro de su territorio a través de los tribunales, no pudiendo existir dentro del Estado otra persona o institución capaz para impartir justicia que aquellas a las que el ordenamiento le confiere tal capacidad, por lo que, la jurisdicción constituye un atributo intrínsecamente nacional del Estado, sin embargo, con el pasar de los años en el marco de la globalización y cooperación internacional, se ha intentado crear órganos jurisdiccionales internacionales con la finalidad de que estos ejerzan la función jurisdiccional dentro de otros Estados en casos excepcionales, o que estos sometan a sus nacionales a la jurisdicción de dichos organismos, como sucede con la Corte Penal Internacional y los Tribunales Penales Internacionales para la Ex Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona, entre otros.

Del mismo modo, en el marco del Derecho Internacional se han creado tribunales especiales para la resolución de los conflictos entre Estados, dando pie a la jurisdicción internacional, como lo han sido la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otros, donde entran en debate asuntos referentes a la soberanía y responsabilidad de los Estados[3].

[3] Agudelo Ramírez, M. (2007). Jurisdicción. *Revista Internauta de Práctica Jurídica*. [Revista en línea]. Disponible: https://www.uv.es/ajv/art_jcos/art_jcos/num19/RIPJ_19/EX/19-9.pdf [Consulta: 2020, febrero 20].

Ahora bien, así como la jurisdicción tiene el carácter único y exclusivo, al mismo tiempo se caracteriza por ser un presupuesto procesal, puesto que para la realización del proceso judicial es requerida la intervención del órgano jurisdiccional, por otra parte, resulta ser de carácter público ya que constituye una manifestación del poder soberano del Estado quien garantiza el acceso a todas las personas que hacen vida en su territorio y la ejerce de manera privativa al ostentar el monopolio de la administración de justicia[4]. La jurisdicción también se caracteriza por la autonomía funcional[5], ya que sus órganos no se encuentran sujetos al control o intervención de otras instituciones del Poder Público, o injerencia partidista alguna, sino que, se encuentran sometidos únicamente al imperio de la ley.

El imperio de la ley constituye entonces el factor fundamental de la autonomía funcional de la jurisdicción, ya que así es que se garantiza una verdadera justicia imparcial que logre la resolución de los conflictos sociales y no conlleve o degenere en conflictos de mayor gravedad, pues de nada vale tener órganos jurisdiccionales si estos no imparten una verdadera justicia imparcial apegada al ordenamiento jurídico si la justicia que imparten va a estar sometida a la voluntad de intereses y factores externos que van a generar un conflicto mayor.

Por otra parte, la jurisdicción goza de un contenido que permite su ejercicio, así Couture señala:

> "Por contenido de la jurisdicción se entiende la existencia de un conflicto con relevancia jurídica que es necesario decidir mediante

[4] CUENCA, H. (1981). *Derecho Procesal Civil*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas.
[5] Chiovenda, G. (1922). *Principios de Derecho Procesal Civil.* Tomo I. Traducción española de la tercera edición italiana, prólogo y notas del profesor José Casáis y Santaló. [Libro en línea]. Disponible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/627-principios-de-derecho-procesal-civil-t-i [Consulta: 2020, mayo 01].

> resoluciones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada. Es lo que en doctrina se denomina el carácter material del acto."[6]

Significa entonces que la jurisdicción está dirigida a la resolución de la situación fáctica que requiere una tutela jurídica, buscando el resarcimiento del derecho lesionado y que sea a través de los órganos jurisdiccionales competentes quienes profieren un dictamen judicial que ordenará dicho resarcimiento y que garantizará que no vuelva a producirse un nuevo juzgamiento innecesario sobre la misma situación fáctica ya juzgada con anterioridad. Por lo que, como decían los procesalistas italianos del siglo XIX y XX, se busca la reparación del "bien de la vida" lesionado.

Por otra parte, dentro del contenido de la jurisdicción existe el llamado carácter sustitutivo que presente una dualidad de manifestación[7], así, como primera manifestación la voluntad de las partes es reemplazada por la voluntad del juez en el proceso cognoscitivo mientras que en el proceso ejecutivo de la sentencia, los funcionarios encargados de llevar la ejecución forzosa realizan las actuaciones que le correspondían al condenado y que éste omitió realizar. Por tanto, el contenido de la jurisdicción resulta estar complejamente cargado de diversos factores que contribuyen a su ejercicio.

Así las cosas, la jurisdicción tiene como finalidad y función la resolución de los conflictos de los particulares, pero, para que el aparato jurisdiccional del Estado se ponga en funcionamiento es requerida la iniciativa, la cual puede ser tanto pública como privada[8]. La iniciativa del ejercicio de la jurisdicción está relacionada con la naturaleza de la norma infringida o situación jurídica lesionada, puesto que, al Estado, en principio, no le interesa solucionar un conflicto cuyo interés es únicamente privado de las partes, siendo este el supuesto necesario para la iniciativa privada de la jurisdicción, pues los

[6] Couture, E.J. (1958). *Op. Cit.* p. 36.
[7] Couture, E.J. (1958). *Ibídem.*
[8] CUENCA, H. (1981). *Op. Cit.*

particulares acuden entonces ante los órganos jurisdiccionales para pedir la resolución de su conflicto.

Mientras que, por otra parte, al Estado le interesa plenamente resolver los conflictos que son originados por la infraccion o lesión de una situación jurídica que afecta al orden público, siendo ahí donde entran en participación los órganos competentes y manifestándose así la iniciativa pública de la jurisdicción, como sucede por lo general en la materia penal, donde el Ministerio Público actúa de oficio ante la comisión de un hecho punible sin necesidad que la víctima lo solicite. Asimismo, en el proceso civil el impulso del proceso corresponde al juez pero que, en parte, ve condicionado ese impulso a la actividad de las partes, a no ser que exista un impedimento legal que imposibilite la continuación del mismo.

En otro orden de ideas, sectores de la doctrina, han afirmado que la jurisdicción se encuentra constituida por etapas y fases que permiten el desarrollo de la actividad jurisdiccional y procesal, así, las fases de la jurisdicción son los momentos en los cuales, se produce la iniciación del proceso la sustanciación, decisión y ejecución[9], éstas etapas permiten el juzgamiento principal de los hechos que constituyen la controversia en base al derecho, mientras que en las fases de la jurisdicción se produce un nuevo juzgamiento orientado a la verificación de la correcta aplicación de ese derecho de las etapas, pasando por la primera instancia, la apelación y la casación[10].

2. Aspectos de la Jurisdicción

Los aspectos de la jurisdicción son un factor que vienen a determinar la naturaleza de la resolución del conflicto y el fundamento sobre el cual va a

[9] CUENCA, H (1981). *Ibídem.*
[10] CUENCA, H. (1981). *Ibídem.*

decidir el juez como titular del órgano jurisdiccional. Es en base a los aspectos que, en principio, las partes establecen las líneas generales de su controversia y cómo van a plantearla ante tal órgano para peticionar la resolución de ésta, ya que, en esas líneas generales las partes fijan la contención existente entre ellas, lo que permite al operador de justicia fundamentar su decisión.

2.1. Según el Proceso que Utilice

2.1.1. Jurisdicción Voluntaria

La jurisdicción voluntaria se caracteriza esencialmente por la ausencia de una contención entre las partes y la ausencia de una controversia propiamente dicha, ya que, éstas la dejan de lado y acuden ante el órgano jurisdiccional con la finalidad de lograr la satisfacción del derecho que permita una solución amigable para ambas sin la necesidad de entrar en la contención que genera un desgaste para ambos. En la jurisdicción voluntaria, solo existe un pedimento contenido en la pretensión del solicitante o peticionante el cual sirve de fundamento para la actuación jurisdiccional y la decisión que dicta el juez no va a estar dirigida en contra de algo o alguien, sino que, va a estar dirigida a satisfacer únicamente ese pedimento contenido en la pretensión. La jurisdicción voluntaria es definida como:

> "(…) aquella en que no existe controversia entre las partes, la que no requiere dualidad de las mismas. Se trata de actuaciones ante los Jueces para solemnidad de ciertos actos o pronunciamiento de determinadas resoluciones que los Tribunales deben dictar. También se llama voluntaria la jurisdicción prorrogada, por cuanto las partes, por su voluntad modifican la normal jurisdicción o competencia."[11]

La jurisdicción voluntaria la consagra el legislador venezolano en el artículo 895 del Código de Procedimiento Civil[12] al disponer: "El Juez,

[11] CALVO BACA, E. (s.f.). *Diccionario de Derecho Procesal Civil Venezolano (comentado y concordado)*. Ediciones Libra. p. 205.
[12] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). (1990, septiembre 18).

actuando en sede de jurisdicción voluntaria, interviene en la formación y desarrollo de situaciones jurídicas de conformidad con las disposiciones de la ley y del presente Código." En ésta jurisdicción, se produce una decisión que no condena a la otra parte, sino que, en base a los hechos alegados y los medios de prueba que promueve el solicitante, el juez decide sobre la constitución de un derecho en particular, así lo indica Chiovenda[13] "la jurisdicción voluntaria tiene siempre un fin constitutivo; los actos de jurisdicción voluntaria tienden siempre a la constitución de estados jurídicos nuevos y cooperan al desarrollo de relaciones existentes".

2.1.2. Jurisdicción Contenciosa

Por otra parte, la jurisdicción contenciosa, difiere en su totalidad de la jurisdicción voluntaria, ya que, en ésta si existe una controversia y una contención entre las partes, donde están enfrentadas y presentan intereses contrapuestos, la jurisdicción contenciosa comprende así la realización de un proceso judicial de mayor complejidad donde quedan enfrentadas la pretensión del demandante y la excepción del demandado y la decisión de la controversia por parte del órgano jurisdiccional está dirigida contra una de las partes. Por lo general, la jurisdicción contenciosa es considerada como la jurisdicción en su esencia pura, pues la jurisdicción implica la existencia de un conflicto, de una controversia que debe ser solucionada por dicho órgano[14].

2.2. Según el Fundamento para Decidir

2.2.1. Jurisdicción de Derecho

Constituye junto con la jurisdicción contenciosa los aspectos jurisdiccionales por excelencia y es la regla general para la administración de justicia, pues son las disposiciones del ordenamiento jurídico las que van a ser

[13] Chiovenda, G. (1922). *Op. Cit.* p. 365.
[14] COUTURE, E.J. (1958). *Op. Cit.*

aplicadas para la resolución del conflicto y son éstas las que orientan la actuación y decisión del órgano jurisdiccional y el juez como titular del mismo. La jurisdicción de derecho es el aspecto más utilizado en los sistemas procesales, pues resulta una garantía de certeza jurídica para las partes al estar en conocimiento o prevenidos sobre cuales reglas jurídicas va a aplicar el operador de justicia. La exposición de motivos del proyecto de Código de Procedimiento Civil se refiere a la jurisdicción de derecho de la siguiente manera:

> "(…) Así, se establece que, en sus decisiones, el Juez debe atenerse a las normas de derecho, a menos que la ley lo faculte para decidir con arreglo a la equidad. Ésta sujeción del Juez al derecho, (…) es una manifestación fundamental del principio de legalidad en el proceso."[15]

La jurisdicción de derecho fue consagrada en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil[16] al referirse "(…) En sus decisiones el Juez debe atenerse a las normas del derecho a menos que la Ley lo faculte para decidir con arreglo a la equidad", por tanto, más que un aspecto de la jurisdicción, una garantía de la legalidad en el proceso judicial mediante la cual se constata la correcta aplicación del ordenamiento jurídico e imposibilita de que el operador de justicia desvíe sus fundamentos de decisión.

2.2.2. Jurisdicción de Equidad

Ahora bien, si la jurisdicción de derecho constituye la regla, la jurisdicción de equidad constituye la excepción a dicha regla, ésta jurisdicción permite al juez como operador de justicia y titular del órgano jurisdiccional decidir en base a su conciencia y apreciación personal sobre la situación fáctica del conflicto sometido a su conocimiento, la equidad, no debe

[15] Exposición de Motivos del Proyecto de Código de Procedimiento Civil *apud* HENRÍQUEZ LA ROCHE, R. (1986). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Civil* (concordado y anotado). Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. p. 4.
[16] Código de Procedimiento Civil (República de Venezuela). *Op. Cit.*

confundirse con la igualdad, siendo dos términos totalmente diferentes y con un significado diferente, pues las partes, siempre son desiguales en el sentido de su condición social o económica, pero que, en el proceso, son puestas en un plano de igualdad aparente para su actuación. La igualdad en el mundo del Derecho es consagrada en términos especiales:

> "(…) cuando en términos de Derecho se habla de igualdad, lo que se quiere decir es que la ley no establece distinciones individuales respecto a aquellas personas de similares características; ya que a todas ellas se les reconocen los mismos derechos y posibilidades (…)"[17]

Así, la igualdad guarda relación es con una situación aparente, mientras que, la equidad está relacionada con la esencia y espíritu de la justicia verdadera en el caso particular, el hecho de lograr una justicia correcta que conlleve a la resolución del conflicto y al mantenimiento de la paz social por más de que existan igualdades o desigualdades. La equidad "consiste en atemperar el rigor de la ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no previó al dictar aquella. Puede ser definida como la justicia del caso concreto"[18]. La equidad como fundamento de decisión viene en cierta parte a suplir las ausencias de la ley en torno a casos determinados, o que, por su naturaleza, no requieren de la aplicación estricta de la misma.

Sin embargo, el hecho de que el juez, decidiendo en base a la equidad, no significa que va a desviar o desvirtuar sus actuaciones de los postulados procesales generales y rectores que orientan a éstas y a su conducta, sino que, la equidad, está fijada de manera general por la conciencia y orientación de la colectividad la cual, por su costumbre, sienta los criterios esenciales de lo que puede considerarse como equitativo para la situación fáctica

[17] OSSORIO, M. 1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta S.R.L. p. 362.
[18] CALVO BACA, E. (s.f.). *Op. Cit.* p. 144.

determinada y que van a servir para la motivación de su decisión. El Código de Procedimiento Civil[19] en el artículo 13 consagra la jurisdicción de equidad en los términos: "El Juez decidirá el fondo de la causa con arreglo a la equidad, cuando las partes, de común acuerdo así lo soliciten y la controversia se refiera a derechos disponibles." Así, las partes tienen la facultad de elegir sobre cual fundamento va a ser resuelta su controversia.

3. Poderes de la Jurisdicción

El ejercicio de toda función trae consigo la atribución de una serie de poderes, así, el poder significa la posibilidad de ordenar la realización o abstención. La función jurisdiccional es una manifestación del poder soberano y unitario del Estado, dicho poder soberano, es distribuido de manera especial entre los órganos del Poder Público, por lo que, los representantes del Poder Público del Estado al ostentar tal investidura gozan de poderes especiales. En el caso de la jurisdicción, ésta es distribuida al Poder Judicial, cuyos representantes son los magistrados y los jueces de instancia, teniendo la obligación de impartir justicia a través del proceso judicial, donde manifiestan sus poderes especiales.

3.1. Poder para Conocer los Asuntos Atribuidos

La jurisdicción al ser una sola, no puede abarcar la totalidad de los asuntos de manera general, por ello es que la misma es fragmentada a través de la competencia, que les confiere a los jueces de las distintas materias el poder necesario para entrar en conocimiento de los conflictos que versan sobre tal materia[20], pues la jurisdicción no puede ejercerse ciegamente sobre hechos inexistentes o desconocidos y los jueces como seres humanos no

[19] Código de Procedimiento Civil (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[20] Reggiardo Saavedra, M. (s.f.). Encuentros y desencuentros de la jurisdicción. Sobre el diseño constitucional de la solución de conflictos. [Documento en línea]. Disponible: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15936/16361 [Consulta: 2020, febrero 11]

tienen la capacidad para saber todo y conocer todo, sin embargo, en cuanto a esto último, el elemento humano no está plenamente ligado a la jurisdicción.

3.2. Poder de Convocatoria a Juicio

El poder de convocatoria, más allá de ser un poder de la jurisdicción, a diferencia del anterior, viene a estar más relacionado a la figura del elemento humano, es decir, con el juez, pues el ordenamiento le confiere la facultad para llamar a las partes a que comparezcan ante el órgano jurisdiccional a los fines de que den respuesta y realicen las actuaciones procesales a las que haya lugar[21], este poder encuentra profunda relación con el poder disciplinario. Con la convocatoria a juicio se busca que las partes, una vez que inician el proceso, sigan con el mismo y no abandonen el mismo.

3.3. Poder de Documentación de las Actuaciones Judiciales

El proceso civil, son diversas las actuaciones que suceden, las cuales requieren ser plasmadas en un documento que sirva de sustento para demostrar que efectivamente sucedió, con la finalidad de lograr la certeza jurídica sobre dichas actuaciones. La finalidad de la documentación es dar inicio a la formación del expediente y reproducción de todas aquellas actuaciones realizadas tanto por las partes como por el tribunal. Puede decirse que este poder de documentación, está estrechamente relacionado con la regla de la escritura del procedimiento. Así, el Código de Procedimiento Civil señala:

> **Artículo 25:** "Los actos del Tribunal y de las partes, se realizarán por escrito. De todo asunto se formará expediente separado con un número de orden, la fecha de su iniciación, el nombre de las partes y su objeto. Las actuaciones deben observar el orden cronológico, según la fecha de su realización y la foliatura del expediente se

[21] Reggiardo Saavedra, M. (s.f.). *Ibídem*.

llevará al día y con letras, pudiéndose formar piezas distintas para el más fácil manejo, cuando sea necesario."[22]

3.4. Poder Disciplinario

En todas las áreas, la disciplina es esencial para el actuar, el deber ser es que cada sujeto sea naturalmente disciplinado, lo cual no siempre sucede, por ello, la jurisdicción otorga este poder, mediante el cual, el juez puede tomar las acciones que estime convenientes para evitar la realización de una actuación indebida, o sancionar aquella realizada. La lealtad y la probidad que se deben las partes y éstas para con el órgano jurisdiccional muchas veces llega a ser violentada, es por ello, que el juez se encuentra plenamente facultado para sancionar esa situación violentada, esto significa que el juez puede inclusive solicitar a la fuerza pública que actúe para hacer cumplir el ordenamiento jurídico[23]

3.5. Poder de Instrucción

La instrucción del juez se manifiesta en la actuación de oficio que este puede realizar en determinados momentos del proceso, sin la necesidad de que las partes intervengan, como sucede en los casos en los cuales se requiere un medio de prueba que las partes no aportaron y el juez ordena la promoción y evacuación de dicho medio a los fines de lograr el esclarecimiento de los hechos controvertidos, la búsqueda de la verdad en el proceso y por consiguiente, la realización de la justicia.

3.6. Poder de Decisión

La decisión significa la conclusión, la resolución del conflicto conocido por el órgano jurisdiccional, constituye el poder más importante tanto de la jurisdicción como del juez, pues es a través de la decisión que el juicio llega a

[22] Código de Procedimiento Civil (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[23] Reggiardo Saavedra, M. (s.f.). *Op. Cit.*

su fin, la decisión es producida por el razonamiento lógico que hace el juez de los hechos con el derecho y la aplicación de la norma que deriva en la condena o absolución del obligado. Al respecto, Escriche[24] dice “el juicio es la controversia y decisión legítima de una causa, ante y por el Juez competente”.

3.7. Poder de Ejecución

Mediante este poder, el juez logra a través de la coacción ordenar la realización de un acto u omisión al condenado para dar cumplimiento a la decisión que resolvió la controversia, pudiendo valerse de la fuerza pública para realizar esa ejecución si el condenado no lo realizó voluntariamente. El poder disciplinario, el poder de decisión y el poder de ejecución forman un tridente fundamental para el ejercicio de la función jurisdiccional, pues al conjugarse se genera un acto de poder que permite al juez resolver el asunto y cumplir con la administración de justicia.

4. Límites de la Jurisdicción

4.1. Límites Externos

Si bien al Estado le corresponde administrar justicia a través de la función jurisdiccional con la finalidad de resolver los conflictos que surgen en la sociedad, ésta función no puede ser ejercida libremente por el Estado sin límite alguno, pues existen factores que impiden el ejercicio de tal función por distintas razones. Tal es el caso, que el ejercicio de la jurisdicción al constituir una manifestación del poder soberano del Estado, ésta se limita al territorio del mismo, por lo que, el Estado únicamente ejerce la jurisdicción dentro de su ámbito territorial, no pudiendo extenderla a otros Estados soberanos.

Sin embargo, como ya se ha referido, en el marco del Derecho Internacional se han creado diversos organismos encargados de ejercer la

[24] Escriche *apud* CALVO BACA, E. (s.f.). *Op. Cit*. p. 197.

jurisdicción en cuanto a determinados asuntos, como es el caso de la Corte Penal Internacional, creada mediante el Estatuto de Roma del año 1998 con la finalidad de juzgar a aquellas personas que cometen delitos de lesa humanidad, dicho estatuto en su preámbulo señala:

> "(…)
>
> Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad,
>
> Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia,
>
> Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes,
>
> Recordando que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales,
>
> (…)
>
> Decididos, a los efectos de la consecución de esos fines y en interés de las generaciones presentes y futuras, a establecer una Corte Penal Internacional de carácter permanente, (…) que tenga competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto,
>
> (…)
>
> Decididos a garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica en forma duradera,
>
> (…)"[25]

Por otra parte, el mismo texto constitucional constituye un límite para la función jurisdiccional en el sentido de que, en este se establece la separación

[25] Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional. (Organización de las Naciones Unidas) (1998, julio 17). [Transcripción en línea]. Disponible: https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf [Consulta: 2020, mayo 01].

que ha de existir entre los órganos jurisdiccionales, los órganos administrativos y los órganos legislativos dada las funciones propias de cada uno, y la concepción del principio de la separación de poderes. El limite existente entre los tres órganos se justifica en el sentido de que cada uno tiene funciones separadas, que, aunque pueden llegar a estar relacionadas, no se confunden entre sí, puesto que tienen finalidades propias, así, los órganos jurisdiccionales se encargan de aplicar y dar cumplimiento a las leyes creadas por los órganos legislativos, así como también de vigilar la función de los órganos administrativos, pudiendo revocar los actos que estos dicten contrarios a derecho[26]. En cuanto al ejercicio de la administración pública se ha señalado:

> "(…) la administración no ejerce jurisdicción porque no cumple con el requisito de la inmutabilidad de sus resoluciones. Constitucionalmente se prevé la posibilidad de impugnar las resoluciones administrativas mediante un proceso contencioso-administrativo. Es decir, si bien una resolución administrativa que causó estado y no fue impugnada puede ser ejecutada por la misma administración, la sola potencialidad de que la decisión pueda ser revisada por un tercero cuya decisión sí será inmutable, hace que la administración no tenga funciones jurisdiccionales. (…)"[27]

Así, el ejercicio de la función administrativa es diferente de la función jurisdiccional dada la naturaleza de ésta, pues, las decisiones que dictan los órganos administrativos resultan gozar de una impugnabilidad particular, pues le permite a la jurisdicción conocer de aquellas controversias suscitadas con ocasión del ejercicio de la función administrativa, siendo un agente diferente al interviniente en la relación orgánica principal. Mientras que, en la función jurisdiccional, la impugnabilidad de las decisiones dictadas por un órgano jurisdiccional es conocida por otro órgano de categoría superior pero que integra la relación orgánica principal.

[26] PUPPIO, V.J. (2015). *Teoría General del Proceso.* Décima Segunda Edición, revisada y ampliada. Universidad Católica Andrés Bello.
[27] Reggiardo Saavedra, M. (s.f.). *Op. Cit*.

4.2. Límites Internos

El principal limite interno que tiene la jurisdicción se debe a la competencia, la cual, le permite abarcar todas las materias del ordenamiento jurídico. La competencia, permite que cada órgano jurisdiccional conozca de los asuntos de una determinada materia, del mismo modo, el Estado se encuentra obligado a atender las necesidades en todos los rincones de su territorio, y por ello, se segrega en diferentes órganos con competencias territoriales que le permiten llegar a la comunidad más remota. En el caso de la jurisdicción, los órganos jurisdiccionales son distribuidos a lo largo del territorio nacional con competencias especiales por la materia y por el territorio, lo que permite el acceso a la administración de justicia de los habitantes del Estado.

Ahora bien, la competencia, a diferencia de la jurisdicción, es atribuida a los jueces de manera separada e individualizada, pero todos tienen una misma finalidad como lo es administrar justicia, pero, esa administración de justicia se limita al ámbito de la competencia atribuida. Por ello, la competencia es determinada en base a varios factores que permiten la correcta asignación de ésta a cada juez[28]. El Código de Procedimiento Civil dispone en referencia a la competencia:

> **Artículo 3:** "La jurisdicción y la competencia se determinan conforme a la situación de hecho existente para el momento de la presentación de la demanda y no tienen efecto respecto de ellas los cambios posteriores de dicha situación, salvo que la ley disponga otra cosa."[29]

De la norma se colige la existencia de los factores determinantes de la competencia, en primer lugar, el factor objetivo el cual, se refiere a que el conocimiento de la controversia es atribuido al órgano jurisdiccional en base a

[28] COUTURE, E.J. (1958). *Op. Cit*.
[29] Código de Procedimiento Civil (República de Venezuela). *Op. Cit.*

la materia (civil, penal, agraria, etc.) y a la cuantía, en segundo lugar, el factor subjetivo se encuentra relacionado a la cualidad personal del sujeto involucrado como lo sería la edad del mismo. Por otra parte, el factor territorial, está fundamentado en la necesidad de la distribución de los órganos jurisdiccionales en el territorio nacional, por ende, en este factor toma relevancia la cuantía ya que, en base a ésta, se determina a que órgano jurisdiccional ha de acudirse. El factor funcional de la competencia implica la doble instancia en el proceso, con la finalidad de que la alzada revise la decisión dictada por la primera instancia.

Como último factor que permite la determinación de la competencia se haya el factor de conexión, en base al cual, permite que un órgano jurisdiccional entre en conocimiento cuando se presenta la acumulación de pretensiones y procesos que son accesorios a una pretensión principal, por lo que, se acumulan en la pretensión de mayor cuantía o bien en aquel proceso donde se efectuó la primera citación. Por otra parte, la competencia resulta ser inderogable por los convenios entre particulares, y así lo ha establecido el Código de Procedimiento Civil[30] en su artículo 5 que dispone: "La competencia no puede derogarse por convenio de las partes, sino en los casos establecidos en este Código y en las leyes especiales."

La norma transcrita constituye así una limitante para los particulares que pretenden evadir a los órganos jurisdiccionales al momento de resolver sus controversias, mientras que, por otra parte, constituye una garantía para el correcto y óptimo funcionamiento para la administración de justicia en el territorio nacional, pues facilita que los órganos jurisdiccionales no vean obstaculizadas o dificultadas sus actuaciones en el marco del proceso. Todo ello con la finalidad de la realización de la obtención de la paz social y la seguridad que anhela todo habitante de un Estado determinado.

[30] Código de Procedimiento Civil (República de Venezuela). *Ibídem.*

5. Garantías Jurisdiccionales

La jurisdicción al ser una manifestación del poder soberano del Estado, reviste para él una serie de poderes y atribuciones que le permiten el ejercicio de tal función, así como también, se les confieren a los particulares que acuden ante los órganos jurisdiccionales garantías que les permiten a ellos el efectivo ejercicio y cumplimiento de sus derechos subjetivos. Las garantías jurisdiccionales difieren una de otra dada la naturaleza de la pretensión del accionante y la sentencia a obtener. Como primera garantía[31], se erige la garantía contra la incertidumbre jurídica, mediante la cual, se busca que el órgano jurisdiccional certifique la existencia de esa situación fáctica de relevancia jurídica de acuerdo al ordenamiento jurídico que conllevan al proferimiento de una sentencia declarativa.

Como segunda garantía[32], cuya finalidad es una sentencia constitutiva, está la garantía contra los cambios jurídicos, a través de la cual, el accionante busca que el órgano jurisdiccional analice un cambio producido en la realidad fáctica que consecuencialmente genera un cambio en la realidad jurídica. Del mismo modo, en las acciones que tienen como finalidad la condena del obligado a través de una sentencia que efectivamente le condene, se erige la garantía de obligación para reparar el derecho[33]. Mientras que, como última garantía se erige la garantía mediante la cual se evita el riesgo de una condena ilusoria, que tiene una finalidad preventiva a través de las medidas cautelares, y buscan la efectiva ejecución del fallo dictado por el órgano jurisdiccional[34].

Así, las garantías jurisdiccionales significan entonces un medio inherente de la jurisdicción que le es conferido a los particulares para que estos, al momento de requerir la tutela por parte de los órganos competentes

[31] PUPPIO, V.J. (2015). *Op. Cit*.
[32] PUPPIO, V.J. (2015). *Ibídem.*
[33] PUPPIO, V.J. (2015). *Ibídem.*
[34] PUPPIO, V.J. (2015). *Ibídem.*

mediante el ejercicio de acción, y poder ver satisfecha la pretensión deducida, para que una vez el órgano jurisdiccional dicta la decisión mediante la cual se resuelve la controversia, dicha decisión sea cumplida cabalmente de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, y así, el particular siga manteniendo la confianza en el Estado y sus instituciones.

6. El Acto Jurisdiccional

La separación de poderes, y el ejercicio individual de las funciones del Estado implica que cada uno realice actos diferentes, los cuales tienen una finalidad y naturaleza propia. Del Poder Legislativo emanan actos legislativos, del Poder Ejecutivo actos de gobierno y actos administrativos, mientras que, del Poder Judicial emanan actos jurisdiccionales, pero, qué significa el acto jurisdiccional o judicial, como primer punto, dicho acto es definido como:

> "(…) el que se lleva a cabo por funcionarios judiciales en ejercicio de sus funciones. También se llaman actos judiciales los autos, decisiones, decretos y providencias de los Jueces y Magistrados (…) el acto judicial es el realizado por las autoridades judiciales en ejercicio de sus funciones, o por los particulares ante ellas, y con relación a dichas funciones."[35]

En base a la anterior definición, el acto jurisdiccional significa que todas aquellas actuaciones que dictan los órganos jurisdiccionales son actos jurisdiccionales, pero resulta debatible tal afirmación, pues para que el acto jurisdiccional propiamente dicho exista en esencia se requieren que el ordenamiento contemple los procedimientos jurisdiccionales, que efectivamente exista una situación de trascendencia jurídica que amerite ser resuelta en virtud de que la jurisdicción tiene como finalidad la resolución de una controversia[36] lo que viene a constituir los tres elementos esenciales del acto jurisdiccional.

[35] CALVO BACA, E. (s.f.). *Op. Cit.*
[36] PUPPIO, V.J. (2015). *Op. Cit*.

Ahora bien, un sector mayoritario de los procesalistas ha señalado que para que el acto jurisdiccional exista, es necesario que exista un juicio donde se debata un conflicto entre particulares (partes) y tal juicio va a derivar en una decisión que obtendrá la fuerza de cosa juzgada[37], por lo que se puede concluir que el acto jurisdiccional es aquel acto que emana de un órgano jurisdiccional cuya finalidad es resolver una controversia. Se diferencia del acto administrativo en el sentido de que este tiene por finalidad solventar una situación referente a las necesidades públicas, mientras que el acto jurisdiccional tiene por finalidad solventar una controversia intersubjetiva, así como también por la autoridad que lo emana entre otras[38].

Por otra parte, las principales diferencias entre el acto jurisdiccional y el acto legislativo estriban en que este último busca la ordenación del colectivo social en aras de lograr el bien común, mientras que el acto jurisdiccional solo resuelve la controversia intersubjetiva para lograr que los particulares obtenga el bien individual a través de una decisión denominada sentencia que adquiere la fuerza de cosa juzgada, y, el acto legislativo adquiere la forma de ley o cuerpo normativo creado previo cumplimiento de un procedimiento especial para su elaboración[39].

7. Los Tribunales

La función jurisdiccional requiere ser ejercida por órganos y funcionarios especializados, conocedores de la materia que permitan la resolución de la controversia, por ello, son creados los tribunales, los cuales son dirigidos por el juez, quien es el funcionario idóneo para el ejercicio de dicha función, la

---

[37] Aponte Mendoza, P.R. (2012). *El Acto Jurisdiccional en Venezuela: Identificación, Impugnación y Ejecución.* Trabajo de grado de especialización. [Versión completa en línea] Universidad Central de Venezuela. Caracas. Disponible: http://saber.ucv.ve/bitstream/123456789/3807/1/T026800004959-0-pedroaponte_finalpublicacion.pdf-000.pdf [Consulta: 2020, febrero 11].
[38] Aponte Mendoza, P.R. (2012). *Ibídem*.
[39] Aponte Mendoza, P.R. (2012). *Ibídem*.

doctrina ha señalado que en el Derecho Procesal, el órgano jurisdiccional o tribunal, dirigido por el juez, no es parte en el proceso, pero, la persona del juez si resulta ser un sujeto procesal, Rengel-Romberg explica:

> "(…) del órgano jurisdiccional se puede hablar en dos sentidos:
>
> En el primer sentido, el órgano es la esfera de poderes y deberes objetivamente preestablecida por la ley para el ejercicio de la función jurisdiccional. Son así órganos jurisdiccionales la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determina la Ley.
>
> En sentido subjetivo, el órgano es la persona física que obra en nombre del tribunal para el ejercicio de la función jurisdiccional."[40]

Siguiendo dicha posición doctrinaria en la jurisdicción el Estado se encuentra orgánicamente representado en los tribunales, y estos a su vez, lo son en la persona del juez, a quien el ordenamiento jurídico, le atribuye la competencia para ejercer el cargo. La figura del juez, constituye entonces la personificación de la majestad de la justicia, pues es a él, a quien se le inviste de la autoridad necesaria para hacer cumplir el imperio de la ley cuando ésta es quebrantada por los particulares, procesalmente, puede decirse entonces que el juez es sinónimo de tribunal en el sentido de que ambos son un órgano jurisdiccional[41], por lo que, en el presente capítulo, se hará referencia al órgano jurisdiccional como género para referenciar al juez o el tribunal, salvo en las excepciones que sean pertinentes.

La doctrina nacional[42] ha definido al juez como "(…) el funcionario público investido de autoridad para ejercer la función jurisdiccional atribuida por la Constitución y las leyes a los tribunales de la República", tal investidura conlleva que la persona que aspira a ostentar el cargo de juez requiera de una alta preparación académica y profesional que lo hagan apto para asumir el

---

[40] RENGEL-ROMBERG, A. (2016). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*. Tomo I: Teoría General del Proceso. Décimo Tercera Edición. Ediciones Paredes. Primera Reimpresión. p. 225.
[41] RENGEL-ROMBERG, A. (2016). *Ibídem*.
[42] RENGEL-ROMBERG, A. (2016). *Ibídem*. p. 229.

cargo, pues el cargo de juez implica una relación compleja entre la persona que asume el cargo, el Estado y los justiciables, y viceversa, por consiguiente, grandes responsabilidades para aquel que lo asume.

Dada la trascendencia que significa la figura del juez, fue concebida la llamada Carrera Judicial, que no es más que el estamento mediante el cual se rigen estos funcionarios judiciales. En Venezuela, la carrera judicial, anteriormente se regía por las disposiciones contenidas en la llamada Ley de Carrera Judicial, la cual establecía todo lo atinente al cargo de juez, así, dicha ley señalaba:

> **Artículo 1:** "La presente Ley de Carrera Judicial tiene por finalidad asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces y regular las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la Judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones."[43]

Así como también[44]: "La administración de justicia es una función pública esencial del Estado. La garantía de estabilidad que asegura a los jueces esta Ley no podrá sobrepasar nunca el interés general en la recta administración de justicia", de las dos normas se colige que el espíritu, razón y propósito de dicha ley sino que regir la actuación del juez con la finalidad de garantizar la justicia imparcial, pues de que vale tener jueces que no resultan ser imparciales y ejercen de manera equívoca la función jurisdiccional, buscando siempre una ventaja o beneficio personal o perjudicial para los justiciables.

Sin embargo, la Ley de Carrera Judicial vino a ser reemplazada por el Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana en el marco de ese proceso de elaboración del nuevo ordenamiento jurídico de acuerdo a la

---

[43] Ley de Carrera Judicial. (República de Venezuela). (1998, septiembre 11). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_19_sp.pdf [Consulta: 2020, febrero 20].
[44] Ley de Carrera Judicial. *Ibídem.*

Constitución de 1999. El nuevo Código vino a complementar y expandir las disposiciones originarias de la Ley de Carrera Judicial, así, el Código estableció:

> **Artículo 1:** "El presente Código tiene por objeto establecer el régimen disciplinario y los principios éticos que guían la conducta de los jueces y juezas de la República Bolivariana de Venezuela, confirmando que los jueces o juezas solo podrán ser removidos, removidas, suspendidos o suspendidas de sus cargos, mediante los procedimientos expresamente previstos en el presente Código, con el fin de garantizar la independencia e idoneidad de éstos y éstas, preservando la confianza de las personas en la integridad del Poder Judicial como parte del Sistema de Justicia.
>
> El presente Código igualmente rige la conducta de los magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Justicia y su control compete a los órganos señalados en el artículo 265 de la Constitución de la República."[45]

Ésta norma mantuvo el mismo espíritu y propósito del artículo 1 de la Ley de Carrera Judicial, por otra parte, de acuerdo a la Constitución de 1999, el Código sentó la llamada jurisdicción disciplinaria, la cual tiene por finalidad realizar el juzgamiento del juez en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser destituido o removido del cargo, por ello, el Código, como primer punto señala:

> **Artículo 2:** "El presente Código se aplicará a todos los jueces y juezas dentro del territorio de la República Bolivariana de Venezuela. Se entenderá por juez o jueza todo ciudadano o ciudadana que haya sido investido o investida conforme a la ley.
>
> Las demás personas intervinientes en el Sistema de Justicia distintas a los jueces y juezas, que, con ocasión de las actuaciones judiciales, infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, o que, por cualquier otro motivo o circunstancia, comprometan la observancia de principios y deberes éticos, deberán ser sancionados o sancionadas según la ley que los rija. Los órganos de la jurisdicción disciplinaria judicial podrán aplicar cualquiera de las sanciones de los instrumentos que rigen a

[45] Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela). (2015, diciembre 28). [Transcripción en línea]. Disponible: https://www.enciclopediajuridica.com.ve/codigo-de-etica-del-juez-venezolano-y-la-jueza-venezolana/ Consulta: [2020, febrero 20].

éstos o éstas intervinientes, cuando con ocasión de dichas actuaciones judiciales, los órganos responsables no cumplan con su potestad disciplinaria, utilizando para tal fin el procedimiento y las garantías establecidas en este Código.

Quedan exentos de la aplicación de este Código, las autoridades legítimas de los pueblos indígenas, responsables de las instancias de justicia dentro de su hábitat."[46]

Ésta norma establece el ámbito de aplicación del Código, resaltándose que hace referencia a las autoridades encargadas de la administración de justicia en los pueblos indígenas, tales como los jefes o caciques de las tribus, los cuales, dada su naturaleza, están alejadas de la sociedad civilizada y moderna y tienen su propio orden social interno de acuerdo las costumbres ancestrales. Como segundo punto, el Código estableció también los principios que rigen a la jurisdicción disciplinaria, tales como el debido proceso, así como los principios de legalidad, oralidad, publicidad, igualdad, imparcialidad, contradicción, economía procesal, eficacia, celeridad, proporcionalidad, adecuación, concentración, inmediación, idoneidad, excelencia e integridad[47].

Sin embargo, tanto el artículo 1 como el artículo 2 del Código de Ética del Juez Venezolano y de la Jueza Venezolana han sido declarados inconstitucionales por cuanto atentan contra la estabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia ya que estos son tienen un régimen disciplinario totalmente especial y diferente al de los demás jueces de la República, pues por la condición de magistrados, a estos les resulta aplicable de manera directa e inmediata las disposiciones contenidas en la Constitución, por ello, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia señaló:

"Como puede observarse, ambas disposiciones normativas prevén que el Código de Ética en comento es aplicable a los Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia; no obstante que el régimen disciplinario de los Magistrados y Magistradas del Tribunal

[46] Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*
[47] Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

> Supremo de Justicia está previsto en el artículo 265 constitucional, que estipula que los mencionados altos funcionarios "…*podrán ser removidos o removidas por* ***la Asamblea Nacional*** *mediante una mayoría calificada de los dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado o interesada,* ***en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano****, en los términos que la ley establezca*"[48] (cursivas y resaltado original).

La jurisdicción disciplinaria, como jurisdicción especialísima o, mejor dicho, como competencia especialísima, en Venezuela es ejercida por el Tribunal Disciplinario Judicial y la Corte Disciplinaria Judicial, el primero, funge como el tribunal de primera instancia mientras que la Corte constituye la alzada, y son los órganos jurisdiccionales encargados de determinar las responsabilidades en materia disciplinaria de los jueces de la República[49]. Como se ha dicho anteriormente, el cargo de juez tiene una trascendencia significativa dentro del seno de la sociedad, por ello, cuando una persona asume tal cargo, además de adquirir la autoridad, asume los deberes inherentes al mismo, y es responsable por sus actos tal y como lo consagra la Constitución.

> **Artículo 255:** "(…) Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones."[50]

El juez, como funcionario judicial, como personificación del Estado y responsable de la administración de justicia, además de ser abogado y requerir la formación profesional ideal, debe dedicarse férreamente al ejercicio de las funciones que le son atribuidas, no pudiendo dedicarse a otras funciones

---

[48] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 06 del 04 de febrero de 2016. (Caso: Nancy Castro de Várvaro). Exp. N° 09-1038. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184735-06-4216-2016-09-1038.HTML Consulta: [2020, mayo 29].

[49] Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

[50] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). (2009, febrero 19).

externas, pues resultan incompatibles con el cargo de juez, como lo es el ejercicio profesional del Derecho o cualquier función pública o privada, a excepción de que este se dedique a actividades que no afecten su labor como juez, tales como dedicarse a la formación académica o asistencial[51]. El juez, como funcionario debe de estar en permanente formación profesional dada la variabilidad del Derecho y la sociedad, así como también mantener la discreción en el digno ejercicio de sus funciones, actuando siempre acogido a los preceptos constitucionales y legales consagrados en el ordenamiento.

Ahora bien, suficiente se ha dicho respecto a la figura del juez y las implicaciones del mismo, sin embargo, corresponde ahora referirse al ingreso o nombramiento de los jueces a través de los distintos sistemas, en Venezuela, el ingreso de los jueces a la carrera judicial ya explicada es consagrada en el artículo 255, el cual dispone:

> **Artículo 255:** "El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces o juezas se hará por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los o las participantes y serán seleccionados o seleccionadas por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces o juezas corresponde al Tribunal Supremo de Justicia.
>
> La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas. Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o removidas o suspendidos o suspendidas de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley. La ley propenderá a la profesionalización de los jueces o juezas y las universidades colaborarán en este propósito, organizando en los estudios universitarios de Derecho la especialización judicial correspondiente.
>
> Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho

[51] Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

> y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones."[52]

Para analizar los sistemas de nombramientos de jueces, hay que descartar desde un primer momento el llamado "Sistema Ejecutivo", el cual es propio de los Estados Unidos de América, y según el cual, la designación de los jueces es atribución del Presidente, situación que no sucede en Venezuela. la Constitución y las leyes especiales que rigen la materia, acogen un sistema mixto en el sentido de que para los diferentes niveles o jerarquía tribunalicia, así, en lo que respecta al Tribunal Supremo de Justicia, los magistrados son designados a través del Sistema Legislativo, mientras que, en la jurisdicción militar, rige el Sistema Judicial, mediante el cual, es el mismo Poder Judicial quien designa a los jueces, siendo un superior el encargado de escoger al subalterno.

En Venezuela, la realización de los concursos de oposición ha pasado a un segundo plano debido a las crisis internas por las que ha atravesado el Poder Judicial a lo largo de los años, que han conllevado a distintas reformas y reestructuraciones, por lo que, la figura de los jueces titulares ha sido reemplazada por la figura de los jueces provisorios, quienes son designados a través del libre nombramiento y remoción por parte de la Comisión Judicial, que es el órgano encargado de la designación de los jueces, esto con la finalidad también de garantizar el funcionamiento de los tribunales de la República, ya que estos no pueden paralizar sus actuaciones mientras se realiza el concurso de oposición para designar al juez titular, así, la Sala Constitucional ha señalado:

> "Por tanto, los jueces y juezas, provisorios o que ingresen a la judicatura mediante un acto de naturaleza discrecional, evidentemente ocupan cargos judiciales; pero, dado que son designados discrecionalmente, no ostentan la condición de jueces de carrera, al no haber ingresado por concurso público en el que,

[52] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

> tras diversas pruebas (escrita, práctica y oral), se les haya evaluado. Su designación la realiza la Comisión Judicial, por la delegación que hace la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, en razón de la necesidad de ocupar los cargos judiciales mientras culmina el mencionado proceso, distinto a los jueces y juezas de carrera que sí gozan de estabilidad (…)"[53]

Del mismo modo, en lo que respecta a los llamados jueces de paz, rige el Sistema Popular, mediante el cual, los jueces son electos por el pueblo a través de la realización de un proceso electoral. En lo que respecta a los tribunales ordinarios de la República, tal y como lo consagra la Constitución, rige el Sistema de Méritos, a través del cual, mediante el llamado concurso de oposición, son designados los jueces de la República para garantizar la idoneidad del sujeto en el cargo, de allí que se hable del derecho al juez natural que la Sala Constitucional describe de la siguiente manera:

> "El derecho al juez natural consiste, básicamente, en la necesidad de que el proceso sea decidido por el juez ordinario predeterminado en la ley. Esto es, aquél al que le corresponde el conocimiento según las normas vigentes con anterioridad. Esto supone, en primer lugar, que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica; en segundo lugar, que ésta lo haya investido de autoridad con anterioridad al hecho motivador de la actuación y proceso judicial; en tercer lugar, que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional para el caso; y, en cuarto lugar, que la composición del órgano jurisdiccional sea determinado en la Ley, siguiéndose en cada caso concreto el procedimiento legalmente establecido para la designación de sus miembros, vale decir, que el Tribunal esté correctamente constituido. En síntesis, la garantía del juez natural puede expresarse diciendo que es la garantía de que la causa sea resuelta por el juez competente o por quien funcionalmente haga sus veces." [54]

En razón de lo anterior, la función y la importancia del juez radica en la administración de justicia a través del ejercicio de la función jurisdiccional para

---

[53] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 06 del 04 de febrero de 2016. *Op. Cit.*

[54] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 520 del 07 de junio del 2000. (Caso: Athanassios Frangogiannis). Exp. N° 00-0380. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/520-7-6-00-00-0380.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

resolver los conflictos intersubjetivos, pues es el funcionario al que el Estado le encarga dicha tarea la cual no puede o no resulta para otro funcionario diferente, de allí la definición dada por Rengel-Romberg según la cual el juez es un funcionario público investido de autoridad capaz de ejercer por mandato constitucional y de la ley la función jurisdiccional, por ello, el Código de Procedimiento Civil de manera expresa consagra:

> **Artículo 21:** "Los Jueces cumplirán y harán cumplir las sentencias, autos y decretos dictados en ejercicio de sus atribuciones legales, haciendo uso de la fuerza pública, si fuere necesario. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, las demás autoridades de la República prestarán a los Jueces toda la colaboración que éstos requieran."[55]

Es así que cada órgano jurisdiccional, está caracterizado por el ámbito territorial sobre el cual tiene competencia, por lo que, dicho órgano solo imparte justicia dentro de tal ámbito, no pudiendo extenderse más allá de los límites territoriales, salvo las excepciones que el mismo legislador consagra con la finalidad de que se logre la correcta administración de justicia, la cual es una tarea que implica la permanencia del órgano jurisdiccional[56]. Significa entonces que, todo juez (órgano jurisdiccional) es capaz de ejercer la función jurisdiccional, pero no todos tienen la misma competencia para ejercerla, de allí que, como ya se ha indicado, la competencia es la fragmentación ideal de la jurisdicción.

En concatenación con lo explicado a lo largo de este título, debe destacarse que, en el marco de la función y la importancia del juez, surge la autonomía y la independencia de este, pues como se ha referenciado, de que vale tener jueces si estos no son imparciales, la autonomía y la independencia van conjuntamente con la imparcialidad del funcionario, sin embargo, afirmar que una persona es apolítica o no simpatiza con una ideología política es

[55] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[56] Chiovenda, G. (1922). *Op. Cit.*

absurdo, pues resulta inherente del ser humano simpatizar con una corriente de pensamiento, bien sea de derecha o de izquierda, por lo que, el juez va a tener siempre una orientación política en su actuar, la cual no puede viciar el ejercicio de la función jurisdiccional.

La imparcialidad del juez debe entenderse como la imparcialidad que tiene este frente a las partes, pero es parcial frente a la ley, en el sentido de que su obediencia se debe al imperio de la misma, mientras que la autonomía se debe a la ausencia de factores externos como los intereses políticos o económicos que vician la actuación judicial, la independencia del juez, Calamandrei[57] la concibe desde una triple vertiente: 1) independencia de la magistratura respecto a los otros poderes e independencia individual de cada juez, 2) independencia del juez en relación con estímulos egoístas y 3) la independencia de toda subordinación jerárquica.

La independencia del Poder Judicial (órgano jurisdiccional/juez/magistratura) respecto a los otros poderes del Estado se basa en el principio de separación de poderes ideado por Montesquieu, la separación de poderes implica que cada rama del Poder Público tiene competencias propias y exclusivas, por ello, al Poder Judicial le corresponde la función jurisdiccional, la cual ha de ejercerse sin que el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo incidan en él al pretender subordinarlo a sus órdenes, por lo que, el Poder Judicial únicamente se debe a las órdenes del ordenamiento jurídico, a la voluntad de la ley[58], de acuerdo a ésta idea el Código de Ética del Juez señaló:

> **Artículo 4:** "El juez y la jueza en ejercicio de sus funciones son independientes y autónomos, por lo que su actuación sólo debe estar sujeta a la Constitución de la República y al ordenamiento

[57] Calamandrei, P. (1960). *Proceso y Democracia*. Traducción del licenciado Héctor Fix Zamudio. Ediciones jurídicas Europa-América. Buenos Aires. [Libro en línea]. Disponible: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4245/11.pdf [Consulta: 2020, febrero 10].
[58] Calamandrei, P. (1960). *Ibídem*.

> jurídico. Sus decisiones, en la interpretación y aplicación de la ley y el derecho, sólo podrán ser revisadas por los órganos jurisdiccionales que tengan competencia, por vía de los recursos procesales, dentro de los límites del asunto sometido a su conocimiento y decisión. Los órganos con competencia disciplinaria sobre los jueces y juezas podrán examinar su idoneidad y excelencia, sin que ello constituya una intervención indebida en la actividad jurisdiccional."[59]

Siguiendo con la idea de Calamandrei la segunda parte de la primera vertiente de la independencia del juez es la independencia de este frente a otros jueces, pues, cada juez, en el ejercicio de sus funciones tampoco está sujeto a la incidencia de las órdenes que un superior u otro de juez de igual jerarquía, salvo los casos que la ley expresamente consagra, ya que, cada juez es independiente uno del otro, cada uno tiene su forma de pensar y actuar. En la segunda vertiente, el procesalista italiano refiere:

> "(…) Se ha dicho que el juez, al aplicar la ley, debe hacerla revivir en el calor de su conciencia, pero en ésta evocación de la ley, que no se hace de pura lógica, el juez debe sentirse únicamente como hombre social, partícipe e intérprete de la sociedad en que vive, y no impelido a juzgar en determinado sentido por motivos de parcialidad privada (…)"[60]

Se refiere entonces el autor a que el juez al momento de realizar el juzgamiento debe alienarse de aquellas motivaciones personales que pueda tener en la causa o que puedan existir en la misma, dada su vinculación con el objeto o con las partes, ya que, ve su imparcialidad comprometida, y se convierte en un juez subjetivamente incompetente. La última vertiente, relacionada con la primera, se refiere a que el juez no debe de juzgar en base a las órdenes que le imparta el superior, salvo en los casos que la ley consagra expresamente, pues dichos casos se establecen para que el juez inferior decida en base a los parámetros del superior después de que ha decidido por

[59] Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[60] Calamandrei, P. (1960). *Ibídem*.

primera vez[61], pues sino, su actuación está viciada desde un primer momento causando una indefensión para los justiciables y una alteración en el funcionamiento del Estado.

7.1. Clases de Tribunales

Recalcando una vez más que la figura del juez es de gran trascendencia en la sociedad, por lo que, es una inmensa responsabilidad ejercer la función jurisdiccional, el juez, es un ser humano, y como ser humano, puede equivocarse, pues esto está en la naturaleza del mismo, por ello, los órganos jurisdiccionales han sido organizados de acuerdo a la importancia o gravedad de la controversia para evitar los posibles errores del juez, o aminorarlos, así, es que son ideados los tribunales unipersonales y los tribunales colegiados, cada uno con rasgos propios, pero con una misma finalidad, administrar justicia.

7.1.1. Tribunales Unipersonales

Los tribunales unipersonales, evidentemente, son los órganos jurisdiccionales que se encuentran a cargo de un solo juez[62] responsable del ejercicio de la función jurisdiccional, sin menoscabo de que existan otros funcionarios que le colaboren con el funcionamiento del tribunal, como será explicado más adelante en el presente capítulo. Este tipo de tribunal resulta ventajoso en el sentido de que, al existir un solo juez a cargo, este asume la responsabilidad total por su actuar y hay una mayor celeridad en cuanto a la toma de decisiones ya que no requiere deliberación con otros jueces[63], por lo general, son los tribunales de instancia, a excepción de la competencia penal, donde los tribunales de alzada son colegiados.

---

[61] Calamandrei, P. (1960). *Ibídem*.
[62] RENGEL-ROMBERG, A. (2016). *Op. Cit*.
[63] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Estado y Política: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.* Octava Edición. Ediciones Líber. Caracas.

Sin embargo, a pesar de lo ventajoso que puede resultar este tipo de tribunal, resulta también perjudicial en el sentido de que, al ser un solo juez, como ser humano, puede incurrir en graves equivocaciones al momento de decidir, así como también, dejarse influenciar por los factores externos y corromperse en el ejercicio de sus funciones[64], lo que resulta en una degeneración del aparato jurisdiccional del Estado y la pérdida de confianza en la administración de justicia, en especial, de ese órgano jurisdiccional en particular, ya que, los justiciables se predisponen frente a este y su titular.

7.1.2. Tribunales Colegiados

A diferencia de los tribunales unipersonales, se encuentran conformados por una pluralidad de jueces encargados del órgano jurisdiccional, dicha pluralidad siempre ha de ser en un número impar con la finalidad de que exista un equilibrio en la toma de decisiones, ya que así se logra que siempre exista una decisión, positiva, o negativa, es decir, siempre van a decidir la mitad más uno, y dicha decisión, será siempre por el análisis que todos los jueces miembros hagan por lo que, se disminuye el riesgo de equivocación existente en los tribunales unipersonales[65].

Pero, al igual que los tribunales colegiados, no todo resulta ser ventajoso, pues la pluralidad de jueces en un tribunal implica un retardo al momento de tomar la decisión, ya que, requiere ser consultada por todos los integrantes quienes hacen un análisis individual para lograr el análisis general de la controversia y lograr la resolución de la misma, mientras que, por ser una decisión que toman todos los miembros, resulta dificultoso hacer valer la responsabilidad de ellos[66], ya que, cada juez puede exculparse de su responsabilidad alegando que no estuvo de acuerdo con la decisión tomada.

[64] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem*.
[65] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem*.
[66] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem*.

8. El Juez en el Estado Social de Derecho y de Justicia

La figura del juez y su rol varía dependiendo de la concepción del Estado, pues, el proceso judicial es construido sobre los cimientos ideológicos del Estado, así, no es lo mismo el proceso judicial adversarial de los Estados Liberales donde priva la voluntad privada y resulta ganador aquel que fue más astuto o ágil frente al otro, sin importar que haya actuado de una forma cuestionable, pues el juez se limita a decidir sobre lo que alegan las partes y la forma de dichos alegatos, para conseguir únicamente la verdad formal, administrando una justicia que puede resultar injusta, Gurvich se refiere de la siguiente manera:

> "Conforme al principio de contenciosidad burguesa, las propias partes y sólo ellas han de preocuparse por la defensa de sus intereses, encontrar y presentar al Tribunal el material que sirve para defensa. El Tribunal debe limitarse a verificar la observancia formal de la contienda judicial y hacer la suma de la lucha procesal (…).
>
> La significación real de la dispositividad burguesa y de la contenciosidad asociada a la verdad formal se determina por el hecho de que el uso de los "servicios" del Tribunal burgués y de los medios procesales esté solo al alcance de las personas pudientes (…)"[67]

La idea del procesalista soviético, basada evidentemente en el pensamiento leninista de la época, es analizable y entendible en el sentido de que, evidentemente, en los Estados Liberales, privan los intereses de las clases económicamente más poderosas sobre los más desfavorecidos, quienes, al momento de acudir ante los órganos jurisdiccionales del Estado se encuentran en una posición de desventaja frente a sus adversarios ya que no

[67] Gurvich, M.A. (1971). *Derecho Procesal Civil Soviético*. Traducción: Miguel Lubán. Universidad Nacional Autónoma de México. [Libro en línea]. Disponible: https://books.google.co.uk/books/about/Derecho_procesal_civil_sovi%C3%A9tico.html?id=-3FYjgEACAAJ&redir_esc=y [Consulta: 2020, febrero 17].

cuentan con los mismos medios que aquellos para hacer valer sus derechos y demostrar que son los que de verdad tienen la razón en la controversia.

En cambio, en el marco del proceso publicista de los Estados Sociales de Derecho y de Justicia, el juez toma un papel más relevante y su actuación está totalmente dirigida a lograr una verdadera justicia, a establecer la verdad material, su actuación va más allá de lo alegado por las partes, con la finalidad de poder establecer la ansiada esa ansiada verdad y lograr una justicia verdaderamente justa, la persona que asume el cargo de juez en el Estado Social de Derecho y de Justicia debe de tener un sentido realmente humanista y social que pueda interpretar y analizar de manera correcta el ordenamiento jurídico de acuerdo a las realidades sociales y no limitarse únicamente a aplicar lo que señala la ley como sucede en los Estados Liberales[68], por ello, hay que destacar:

> "La dignidad humana que se traduce en condiciones económicas y sociales, es un requisito para el ejercicio de la libertad. La propiedad privada encuentra sus límites en los intereses sociales. La seguridad formal debe ser sustentada por la seguridad material, entendida como pleno empleo, salarios dignos, previsión social.
>
> La seguridad jurídica y la igualdad formal ante la ley, son condiciones del Estado Social de Derecho, pero deben estar aparejados de un escenario de garantía de condiciones vitales mínimas, a fines de morigerar las asimetrías económicas y sociales. Si el Estado Liberal Burgués estaba consustanciado con la idea nuclear de legalidad, orden e igualdad formal, el concepto de Estado Social de Derecho está imbricado con los valores cardinales de justicia social, equidad, igualdad material, ética y desarrollo humano."[69]

[68] Colmenares Uribe, C. (2012). El Rol del Juez en el Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia. [Documento en línea]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6713638.pdf Consulta: [2020, febrero 19].

[69] Colmenárez Mujica, H. (2012). El Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia como marco político para nuevas formas de interpretar y aplicar el orden jurídico. *Revista Gestión y Gerencia, Vol. 6, No. 1.* [Revista en línea]. Disponible: http://www.ucla.edu.ve/DAC/investigacion/gyg/GyG%202012/Abril%202012/5-%20HelyColmenarez.pdf [Consulta: 2020, febrero 13].

El Estado Social de Derecho se encuentra fundamentado en la interacción existente entre el Estado y la sociedad, ya que el Estado interviene en el desarrollo de la vida social ayudándola a configurarse, mientras que la sociedad interviene en el Estado para evitar abusos y arbitrariedades, por lo que, la sociedad tiene la plena legitimación para reclamar y exigir al Estado sus derechos y garantías, y viceversa[70], Los Estados Sociales ven sometida su actuación a la plenitud de los derechos sociales del colectivo, con especial atención a la protección familiar, laboral, de los menores de edad, alimentarios y ambientales, ya que el Estado queda obligado frente a estos derechos sociales por ser fundamentales para el ser humano, queda sometido al imperio de la ley. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha sentado criterio sobre Venezuela como Estado Social de Derecho y de Justicia:

> "(…) el *Estado Social* atribuye al aspecto social mayor importancia frente al aspecto individual dentro de la misma, pero renovada, ideología democrática dominante. Precisamente *por la introducción en ella de los principios y valores de la dignidad de la persona humana, de la solidaridad, de la justicia social, sustentadores de los derechos humanos de la segunda generación, los económicos y sociales, así como la preeminencia efectiva de los derechos de primera generación o individuales,* el Estado deja de ser un mero interviniente pasivo en las relaciones sociales, para comprometerse activamente, asumiendo obligaciones en materia de educación, salud, deporte, vivienda y seguridad social. Es decir, este modelo de Estado exige un compromiso real tendente a la efectividad integral del aparato del Estado, en este sentido, todos sus órganos deben actuar sujetos al orden constitucional, no sólo en aquello que esté referido a su desenvolvimiento interno y estructural de las funciones que ejerce, sean éstas legislativas, judiciales, de gobierno, electorales o de control, sino también, y de manera fundamental, están sujetos al cumplimiento de todas las disposiciones constitucionales que imponen obligaciones y compromisos, conductas y responsabilidades hacia la sociedad. En otras palabras, el Estado Social y de Justicia tiene como preeminencia el bienestar y la felicidad material de las personas. De allí, que todas las normas constitucionales, las sustanciales y las formales que hacen posible la efectividad del sistema, forman un

[70] CORTÉS DE ARAGÓN, L. (s.f.). *Sociedad, Ciencia y Derecho* (temas de sociología jurídica). Litho Arte C.A. p. 57.

> tejido conjuntivo en función de la solidaridad y de la dignidad humana.
>
> (…)
>
> Por otra parte, la concepción del *Estado de Justicia*, es el producto de una construcción lógica-dialéctica y, no por ello, menos materialista. Este concepto, mantiene, asimismo, el derecho abierto a la sociedad de donde surge para regularla y al mismo tiempo para dejarse superar por esta. De allí, que interpretando la Constitución y, el engranaje de normas, valores y principios que en ella se disponen, se entiende que el modelo de *Estado Social y de Justicia*, *establece una relación integral entre la justicia formal y la material.* En este sentido, en el contexto del Estado Social y de Justicia, la Administración está forzada a tener en cuenta los valores materiales primarios que reclama la sociedad, de lo contrario, su poder o autoridad se torna ilegítima y materialmente injusta."[71] (cursivas originales)

La concepción del Estado Social vino a constituir una alternativa a la concepción del Estado Liberal en el cual, se llegan a cometer abusos y atropellos por parte del Estado a los ciudadanos, y entre los mismos ciudadanos, sin que el Estado intervenga de manera concisa para frenar tales abusos y atropellos. Asimismo, se vino a oponer en cierta parte a los Estados Socialistas, ya que, en estos, al igual que en los Estados Liberales, se generan atropellos, fundamentados por lo general en motivos políticos e ideológicos. Es así un modelo de Estado adecuado a las realidades sociales del pueblo, donde el Estado asume las responsabilidades que le corresponden para el desarrollo colectivo.

La Constitución de 1961 no consagraba de manera expresa al Estado venezolano como un Estado Social, pero este sí lo era, al menos en teoría, más allá de las razones y motivaciones políticas de los gobernantes tanto de 1961 como de 1999, la configuración del Estado venezolano obedeció a la

[71] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 1885 del 05 de octubre del 2000. (Caso: Instituto Nacional de Hipódromos (INH) y Hermann Vásquez Flores vs José del Carmen Rojas y otros). Exp. N° 16369. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/octubre/01885-051000-16369.HTM Consulta: [2019, diciembre 08].

orientación moderna del Estado, y a los nuevos ideales surgidos a raíz del final de la Segunda Guerra Mundial, procurando buscar siempre el mayor beneficio para el colectivo social y el pleno respeto a la dignidad humana para evitar situaciones tan aberrantes como las que sucedieron en Europa durante la primera mitad del siglo XX y que el Estado asumiera una mayor responsabilidad frente a éstas.

A diferencia de lo que sucediera con la Constitución de 1961, la Constitución de 1999 proclamó una cantidad de derechos y bases en las cuales se fundamenta el Estado venezolano, y ya, desde las primeras líneas del preámbulo del texto constitucional se vislumbra la configuración y orientación del Estado venezolano, al proclamar en el preámbulo valores como la justicia, la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, el derecho a la vida, al trabajo, la justicia social, entre otros, asimismo, a diferencia de la Constitución anterior, consagró expresamente que Venezuela es un Estado Democrático, Social, de Derecho y de Justicia.

En el Estado Social de Derecho y de Justicia, el juez debe de considerar ampliamente el factor económico y social de los justiciables ya que no son iguales, y ante él tampoco lo son, por lo que, debe de ponerlos en un plano donde sean equitativamente igualitarios frente a la administración de justicia, y su actuación siempre está dirigida a la protección de los derechos sociales que son de suma importancia y ameritan una protección preferente sobre los derechos individuales. En el Estado Social de Derecho y de Justicia, al igual que en el Estado Liberal, el juez debe decidir conforme a lo que alegan las partes, pero, el llamado principio *iudex secundum allegata et probata partium* no resulta ser absoluto en el Estado Social, pues el juez, está facultado por la ley para proceder de oficio cuando lo estime conveniente para realizar una actuación necesaria para la búsqueda de la verdad.

Ostentar un cargo no implica una superioridad frente a los demás, implica un respeto acorde al cargo y a la relación existente entre las personas, los funcionarios públicos no son ni más ni menos que las personas que no gozan de tal carácter, pues al final, todos son seres humanos, y las circunstancias cambian de un momento a otro cuando menos se espera, es por ello que, el juez del Estado Social de Derecho y de Justicia debe de dejarse de complejos e ínfulas de superioridad por ostentar tal cargo y tener un sentido realmente humanista y social como ya se indicó anteriormente, pues es en base a esto que puede lograr el racionamiento lógico acorde a la controversia dictando una decisión que esté acorde a la realidad jurídica y a la realidad fáctica[72], por lo que, el juez del Estado Social de Derecho y de Justicia es un verdadero conocedor y creador del Derecho, un garante de la justicia.

El pensamiento del juez en el Estado Social de Derecho y de Justicia trasciende más allá de lo político y lo material, es un pensamiento con el que se nace y se va fortaleciendo con el pasar del tiempo, la capacidad de análisis y comprensión que puede tener la persona respecto a una situación, a una necesidad, es diferente a la que puede tener otra sobre la misma situación, la importancia de la dignidad humana, como ya se señaló anteriormente, el respeto a ésta, la ponderación de los intereses y condiciones económicas forman un pensamiento, una corriente ideológica en la persona del juez quien la manifiesta al momento de ejercer la función jurisdiccional.

9. El Poder Judicial

Dentro de la idea del Estado moderno fue concebida una estructura tripartita del Poder Público, dividiéndose así en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, siguiendo el principio de la separación de poderes

[72] Martínez Prieto, A. (2014). El Perfil del Juez en el Estado Social de Derecho. [Documento en línea]. Disponible: http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/juridica/article/download/208/194 [Consulta: 2020, febrero 17].

de Montesquieu, cada poder de Estado ostenta funciones propias, exclusivas, pero no excluyentes con la finalidad de lograr la estabilidad del aparato estatal, así, el Poder Legislativo se encarga de la redacción del ordenamiento jurídico, el Poder Ejecutivo de ejercer la acción de gobierno, mientras que el Poder Judicial es el encargado de aplicar el ordenamiento jurídico, vigilar y controlar el cumplimiento del mismo.

Entonces, si el Poder Judicial es la rama del Poder Público encargada de aplicar el ordenamiento jurídico, así como de ejercer la vigilancia y control del cumplimiento, es la rama del Poder Público que ostenta el ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, en lo referente al nivel o jerarquía de los poderes públicos del Estado resulta debatible cuál es el primero, el segundo, o el tercero, siguiendo la idea democrática de occidente, puede afirmarse que el Poder Legislativo, al ser la mayor representación popular de los ciudadanos del Estado, ocupa la primera posición, seguida del Poder Ejecutivo y por último el Poder Judicial, al respecto, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado:

> "(…) el Poder Judicial en una distribución tripartita del Poder Público no es el tercer poder, así como en una distribución pentapartita el Poder Judicial no es el quinto poder; el Poder Judicial representa el poder integrado y estabilizador del Estado, ya que es el único que tiene competencia para controlar y aún disolver al resto de los Poderes Públicos. Eso nos hace un Estado Judicialista."[73]

Acogiendo el criterio de la mencionada Sala resulta así que más allá de que posición se le otorga al Poder Judicial dentro de la distribución del Poder Público, lo único que importa es que cumpla con la función de ser el garante del ordenamiento jurídico del Estado y quien mantiene un doble equilibrio, por una parte, el equilibrio entre las demás ramas que conforman el Poder Público,

[73] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 659 del 24 de marzo de 2000. (Caso: Rosario Nouel de Monsalve vs Consejo de la Judicatura y Comisión de Emergencia Judicial). Exp. N° 0015. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00659-240300-0015.HTM [Consulta: 2019, diciembre 30].

y por otra parte, el equilibrio entre los individuos que conforman la sociedad, ya que al corresponderle a dicho poder el ejercicio de la jurisdicción es el encargado de la resolución de los conflictos intersubjetivos que surgen en la sociedad, por ende, la administración de justicia le corresponde únicamente al Poder Judicial y así lo estableció el constituyente del año 1999.

> **Artículo 253:** "La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.
>
> 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.
>
> (…)"[74]

Ahora bien, establecidas las generalidades sobre el Poder Judicial, se prosigue con lo referente a como se conforma el mismo, pues al igual que el Poder Legislativo se encuentra conformado por un órgano parlamentario denominado Asamblea Nacional, Congreso o Parlamento, la cual varía de acuerdo a la consagración constitucional de cada Estado, y el Poder Ejecutivo conformado por el Presidente y los Ministros, el Poder Judicial el órgano general que lo conforma son los llamados tribunales previamente analizados, ostentando la máxima autoridad jerárquica el Tribunal Supremo de Justicia o la Corte Suprema de Justicia, mientras que, el Sistema de Justicia, lo componen adicionalmente otros órganos como lo son el Ministerio Público, la Defensoría Pública y demás auxiliares de justicia que coadyuvan a los Tribunales de la República[75].

9.1. Tribunal Supremo de Justicia

[74] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[75] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

La figura del Tribunal Supremo de Justicia ha estado presente siempre en las Constituciones Venezolanas, pero, bajo diferentes denominaciones, así, en una época se denominó como Corte Federal, y más recientemente, con la Constitución de 1961 pasó de denominarse como Corte Federal y de Casación a la Corte Suprema de Justicia, y la Constitución de 1999 le otorgó la actual denominación de Tribunal Supremo de Justicia. Sin embargo, a pesar de las diversas denominaciones que ha recibido, siempre ha tenido la misma finalidad como lo es la administración de justicia en el territorio venezolano.

La Constitución de 1961[76] señalaba: "El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la ley orgánica", del mismo modo consagraba[77]: "La Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República. Contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno". La antigua Corte Suprema de Justicia fue la encargada de liderar al Poder Judicial durante la vigencia de la Constitución de 1961 y sus funciones no difieren mucho de las funciones del actual Tribunal Supremo de Justicia, pues indistintamente de la denominación, la finalidad es la misma, la administración de justicia en el territorio patrio, por su parte, la Constitución de 1999 dispone:

> **Artículo 254:** "El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional. El Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios."[78]

[76] Constitución de la República de Venezuela. (República de Venezuela). (1983, marzo 30).
[77] Constitución de la República de Venezuela. (República de Venezuela). *Ibídem*
[78] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

Mientras que, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia establece:

> **Artículo 2° - Rectoría del Poder Judicial:** "El Tribunal Supremo de Justicia constituye parte del sistema de justicia, es el máximo órgano rector del Poder Judicial, y goza de autonomía funcional, financiera y administrativa. En su carácter de rector del Poder Judicial y su máxima representación, le corresponde la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, incluyendo la elaboración y ejecución de su presupuesto, así como la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las defensorías públicas, de conformidad con la Constitución de la República y las leyes."[79]

Así como también, dicha ley[80] establece el mismo contenido del artículo 204 de la Constitución de 1961: "El Tribunal Supremo de Justicia es el más alto tribunal de la República; contra sus decisiones, en cualquiera de sus Salas, no se oirá, ni admitirá acción ni recurso alguno, salvo lo que se dispone en la presente Ley." Tanto la Constitución de 1999 como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia mantienen una relación armónica tomando como inspiración base la Constitución de 1961 y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues en gran parte, las diferencian son meramente de forma más no de fondo.

Las diferencias más significativas entre la Corte Suprema y el Tribunal Supremo estriban en lo referente a la conformación cada uno, así, la Corte Suprema de Justicia se conformaba por quince magistrados distribuidos en tres Salas, a saber: Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y la Sala de Casación Penal, y el denominado ejercicio

---

[79] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (República Bolivariana de Venezuela). (2010, agosto 09). [Transcripción en línea]. Disponible: https://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Ley-Org%C3%A1nica-del-Tribunal-Supremo-de-Justicia.pdf [Consulta: 2020, febrero 20].

[80] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

de las funciones en pleno[81],mientras que, el Tribunal Supremo de Justicia, en sus inicios se encontraba conformado por veinte magistrados, número que a la postre sería aumentado a treinta y dos distribuidos en seis Salas: Sala Constitucional, Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Sala de Casación Penal, Sala de Casación Social, la Sala Electoral cada una conformada por un número determinado de magistrados, mientras que, una séptima Sala denominada Sala Plena es conformada por la totalidad de los magistrados.

Otra diferencia significativa entre la Corte Suprema y el Tribunal Supremo es lo atinente al nombramiento de los jueces, pues, en el seno administrativo, el Poder Judicial sufrió una transformación importante con la Constitución de 1999, ya que, fue eliminado el antiguo Consejo de la Judicatura que gozaba de una mala reputación dada la corrupción administrativa y funcional que existía dentro de tal organismo, siendo reemplazado por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la cual, asumió las competencias del anterior Consejo y actualmente se encarga de todo el ámbito administrativo y funcionarial de los jueces y demás funcionarios judiciales.

> **Artículo 267:** "Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial.
>
> (…)
>
> Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales."[82]

[81] Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (República de Venezuela). (1976, julio 30). [Transcripción en línea]. Disponible: http://fpantin.tripod.com/index-11.html Consulta: [2020, febrero 09].
[82] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

En cuanto a los magistrados, como ya se dijo con anterioridad, rige el Sistema Legislativo para su designación, correspondiendo a la Asamblea Nacional tal tarea, de conformidad con lo preceptuado en la Constitución al igual que sucedía en la Constitución de 1961 salvo que, le correspondía al Congreso de la República en sesión plenaria de ambas cámaras, pues no existe diferencia significativa en este aspecto entre ambas constituciones. La integración de cada Sala del Tribunal Supremo de Justicia tampoco resulta ser muy diferente de la Corte Suprema, pues, en el Tribunal Supremo, todas las Salas, están integradas por cinco magistrados a excepción de la Sala Constitucional que la integran siete magistrados y la Sala Plena que reúne a la totalidad de los magistrados, mientras que, las Salas de la Corte Suprema estaban integradas por cinco magistrados.

La Constitución, es el marco normativo general del ordenamiento jurídico, regulando lo atinente al funcionamiento del Estado, sus instituciones y los derechos de los ciudadanos, por lo que, a cada rama del Poder Público le confiere una serie de atribuciones, en el caso del Poder Judicial, en específico, al Tribunal Supremo de Justicia le atribuye:

> **Artículo 266:** "Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:
>
> 1. Ejercer la jurisdicción constitucional conforme al Título VIII de esta Constitución.
> 2. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva.
> 3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o la Fiscal General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales, generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o la Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el

caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva.

4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.
5. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.
6. Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley.
7. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior o común a ellos en el orden jerárquico.
8. Conocer del recurso de casación.
9. Las demás que establezca la ley.

La atribución señalada en el numeral 1 será ejercida por la Sala Constitucional; las señaladas en los numerales 2 y 3, en Sala Plena; y las contenidas en los numerales 4 y 5, en Sala Político-Administrativa. Las demás atribuciones serán ejercidas por las diversas Salas conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley."[83]

Las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia básicamente se refieren a la función de control y vigilancia del ordenamiento jurídico, pues es el Tribunal Supremo el guardián de la legalidad en el país, y por ello le corresponde tal función de control respecto de los demás órganos del Poder Público y de los distintos tribunales de la República como máxima autoridad judicial a nivel nacional procurando el debido cumplimiento de los derechos constitucionales y el correcto funcionamiento del Estado venezolano, por ello, Rousseau refiriéndose a lo que él denominó como "tribunado" decía: "(…) es el conservador de las leyes y del poder legislativo, y sirve en ocasiones para proteger al soberano contra el gobierno (…)"[84].

[83] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

[84] ROUSSEAU, J.J. (1762). *El Contrato Social.* Prólogo y cronología de Mauro Armiño. Biblioteca y editorial Edaf, 1992. p. 198.

Del mismo modo, las Salas del Tribunal Supremo de Justicia tienen sus competencias propias y exclusivas una respecto de la otra, sin embargo, al ser un único órgano, cúspide de un Poder Público, está conformado por la totalidad de las Salas, y ello comprende la existencia de competencias que le son comunes a todas para lograr el funcionamiento del Tribunal Supremo y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, así, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia dispone:

> **Artículo 31 – Competencias comunes de las Salas:** "Son competencias comunes de cada Sala del Tribunal Supremo de Justicia:
>
> 1. Solicitar de oficio, o a petición de parte, algún expediente que curse ante otro tribunal y avocarlo en los casos que dispone esta Ley.
> 2. Conocer los recursos de hecho que le sean presentados.
> 3. Conocer los juicios en que se ventilen varias pretensiones conexas, siempre que al Tribunal esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.
> 4. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico.
> 5. Conocer las demandas de interpretación acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso que disponga la ley para dirimir la situación de que se trate.
> 6. Conocer cualquier controversia o asunto litigioso que le atribuyan las leyes, o que les corresponda conforme a éstas en su condición de más alto tribunal de la República."[85]

Las competencias comunes de las Salas del Tribunal Supremo están relacionadas con la fragmentación de la jurisdicción en la competencia por la materia, en el sentido de que, cada Sala pues tiene una competencia material exclusiva, pero, los mecanismos de actuación ante las Salas le son comunes o similares a todas ya que, el ordenamiento jurídico confiere a los justiciables los mecanismos que se requieren para hacer valer sus derechos, y la

[85] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

actuación de los órganos jurisdiccionales está siempre orientada a la resolución de las controversias intersubjetivas y la satisfacción de las pretensiones contenidas en las acciones intentadas por los justiciables ante estos.

9.2. Tribunales de la República

Dicho lo pertinente en cuanto al Tribunal Supremo de Justicia, corresponde seguir con los tribunales de la República como órganos conformantes del Poder Judicial venezolano, no hace falta repetir una vez más qué es un tribunal y cuáles son sus tipos, sino que, hay que hacer un breve análisis de cómo están conformados, su jerarquía respecto al grado de jurisdicción que detentan y como están estructurados en su distribución a lo largo y ancho del territorio nacional. En el ámbito interno, los tribunales de la República están conformados por los funcionarios judiciales, principalmente, por un juez o varios jueces (según el caso que sean tribunales unipersonales o colegiados) un secretario y un alguacil, quienes se encargan de colaborar con el funcionamiento del tribunal y cumplimiento de las actuaciones procesales, así como también de otros funcionarios que colaboran con el funcionamiento interno, como los relatores y amanuenses.

El Código de Procedimiento Civil se refiere a la figura del Secretario en los siguientes términos:

> **Artículo 104:** "El Secretario actuará con el Juez y suscribirá con él todos los actos, resoluciones y sentencias.
>
> El Secretario suscribirá también con el Juez los actos de contestación, recusación, declaraciones, aceptaciones, experticias y demás a que deban concurrir las partes o terceros llamados por la ley."[86]

[86] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

La función del Secretario del tribunal está referida en un doble sentido, un sentido procesal, al ser el funcionario encargado de suscribir los actos jurisdiccionales para que tengan plena validez y se encarga de colaborar en el área intelectual para la elaboración de los mismos, y un sentido administrativo, ya que, el Secretario es el encargado de vigilar el funcionamiento interno de los demás funcionarios del tribunal, teniendo una mayor implicación en esa área que el mismo juez del Despacho, ya que, el juez, por lo general, se limita a conocer y decidir sobre las causas que cursan ante su tribunal.

Por otra parte, el Alguacil, es el encargado de realizar los actos comunicacionales del órgano jurisdiccional en la forma que determina el Código de Procedimiento Civil[87], teniendo también un doble sentido, por una parte, es el mensajero del tribunal, el encargado de la correspondencia, o como se denomina en el ámbito militar, el estafeta, y por otra parte, es el guardián o policía interno del tribunal, encargado del orden del mismo, y encargado de ejecutar las órdenes que le imparten tanto el juez como el secretario[88].

En el ámbito exterior, los tribunales se organizan en base al principio de la doble instancia, por cuanto los tribunales están estructurados de acuerdo al grado de jurisdicción que detentan, existiendo los tribunales de municipio, los tribunales de primera instancia, los tribunales superiores y como cúspide, el Tribunal Supremo de Justicia[89], debe recalcarse que, los tribunales de municipio fungen como tribunales de primera instancia para determinados asuntos. Ésta organización parte de la idea de que los fallos que dictan la primera instancia puedan ser revisados por la alzada a los fines de corroborar si estuvo apegado o no a derecho.

[87] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Ibídem.*
[88] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Ibídem.*
[89] RENGEL-ROMBERG, A. (2016). *Op. Cit.*

9.2.1. Circunscripciones Judiciales

En base al grado de jurisdicción y con mayor énfasis, el alcance territorial de los tribunales, estos se encuentran diseminados a lo largo del territorio nacional de acuerdo a su división político-territorial. Las circunscripciones judiciales tienen por finalidad agrupar a un conjunto de órganos jurisdiccionales competentes funcionalmente sobre un ámbito territorial determinado para ofrecer el servicio de la administración de justicia, cada órgano jurisdiccional de la circunscripción goza de la competencia que le confiere la ley, bien sea por la materia, por la cuantía y por su función. La organización de los tribunales de la República se divide entonces en una doble vertiente, la primera, de manera horizontal comprende el ámbito territorial, y la segunda de manera vertical referida a la jerarquía de cada tribunal[90].

Las circunscripciones judiciales están conformadas por las Cortes de Apelaciones, las Cortes y Tribunales Superiores, los cuales, después del Tribunal Supremo de Justicia, son la máxima autoridad del Poder Judicial, debe destacarse que, el término “Corte de Apelaciones” es utilizado únicamente en la materia penal, y son órganos jurisdiccionales colegiados, mientras que, en el resto de las materias, al igual que las denominadas “Cortes Superiores” las cuales están presentes en la materia contencioso-administrativa, y que, en la actualidad, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pasaron a denominarse “Juzgados Nacionales”, aunque, en la realidad, aún no han sido creados y siguen existiendo las Cortes Superiores en lo contencioso-administrativo.

Del mismo modo, en las otras materias, se utiliza la denominación de “Tribunales Superiores”, tanto las Cortes como los Tribunales Superiores, fungen, por lo general, como la alzada, o segunda instancia, y en casos expresos como tribunales de primera instancia. Los Tribunales de Primera

[90] CUENCA, H. (1981). *Op. Cit.*

Instancia, constituyen el segundo nivel en la jerarquía de las circunscripciones judiciales y son, junto con los Tribunales de Municipio los más utilizados por los justiciables dada la naturaleza de las controversias. Los Tribunales de Municipio son el tercer nivel, y conocen como primera instancia en asuntos que por la cuantía no requieren activar a los Tribunales de Primera Instancia propiamente dichos, así como también sirven como Tribunales de Ejecución de Medidas.

El ámbito territorial de las circunscripciones judiciales resulta curioso, ya que, por razones geográficas, hay localidades que pertenecen a una entidad político-territorial, pero que, dentro de la circunscripción judicial, pertenecen a una de otra entidad diferente, en virtud de garantizar el acceso oportuno a la justicia, como sucede en el caso de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira en la que se encuentran los tribunales de municipio del municipio Páez del Estado Apure, y el municipio Padre Noguera del Estado Mérida, el cual está sujeto a la competencia territorial agraria de los tribunales agrarios del Estado Táchira.

10. La Competencia Especial Agraria

La materia agraria constituye una materia sumamente especial dado el carácter social del cual está revestido el Derecho Agrario, como rama autónoma del Derecho, lo que implica la necesidad de la competencia especial en la materia. A lo largo de la historia, los asuntos agrarios han sido objeto de un tratamiento complejo, por una parte, la ambición de los gobernantes siempre ha sido en gran medida conquistar y obtener terrenos, expandir el territorio de su nación dada la capacidad de producción de la tierra, pues de ella proviene el alimento para el consumo humano, por otra parte, en el ámbito subjetivo, es decir, el trabajador de la tierra, el campesino, ha sido marginado por la burguesía que ha detentado el poder y las riquezas.

La competencia especial agraria surge por la necesidad del Estado en lograr la resolución de los conflictos suscitados en el campo y con ocasión de la actividad agraria, puesto que dichos conflictos no corresponden a otras competencias, como la civil, y goza de elementos y características propias que permiten que esté separada o subordinada de las demás competencias. En Venezuela, desde el año 1976 con la promulgación de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios y su posterior reforma en el año 1982 se consagró la competencia agraria bajo la denominación "jurisdicción agraria" que aún es utilizada al día de hoy, sabiendo que la jurisdicción es una sola. Así, la referida ley en el artículo 1 estableció:

> **Artículo 1:** "Los asuntos contenciosos que se susciten con motivo de las disposiciones legales que regulan la propiedad de los predios rústicos o rurales, las actividades de producción, transformación, agroindustria, enajenación de productos agrícolas, realizadas por los propios productores, sus asociaciones y empresas, así como los recursos naturales renovables y las estipulaciones de los contratos agrarios, serán sustanciados y decididos por los tribunales a que se refiere la presente Ley."[91]

Dicha disposición normativa consagra los elementos determinantes de la competencia especial agraria y marca el carácter especial de la misma al señalar que existen tribunales especiales en la misma, y, desarrollando en los artículos subsiguientes lo referente a la composición de la jurisdicción agraria en el país, sin embargo, no es la oportunidad para referirse de manera expresa a dichos artículos los cuales serán comentados con posterioridad en la presente investigación. En la materia agraria, toma una importancia significativa la protección de intereses colectivos como lo es la agroalimentación y el medio ambiente, revistiendo un marcado carácter social de acuerdo a los postulados del Estado Social de Derecho y de Justicia, donde

[91] Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. (República de Venezuela (1982, septiembre 13).

se dejan de lado intereses económicos particulares, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispuso en la exposición de motivos:

> "(…) El valor del ámbito agrario no se limita a los efectos económicos beneficiosos sobre la producción nacional, sino que trasciende dicha esfera y se ubica dentro de la idea, mucho más integral, del desarrollo humano y social de la población. Dentro de ésta línea, la Constitución dispone que el Estado deberá desarrollar la agricultura como medio de desarrollo social, garantía de la seguridad agroalimentaria, medio de desarrollo rural, elevación de la calidad de vida de la población campesina, etc.
>
> Dichas directrices constitucionales no hacen sino manifestar la decisión fundamental hecha por el soberano de constituirse en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, en el cual, a diferencia de los Estados Liberales, la tierra y la propiedad no son privilegios de unos pocos, sino que están al servicio de toda la población, dentro de los valores de solidaridad e igualdad de oportunidades. Así, los regímenes contrarios a la solidaridad social tales como el latifundio, son expresamente condenados por la norma fundamental (…)"[92]

La primera parte de la exposición de motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario sienta los principios en los cuales se inspira el nuevo ámbito jurídico agrario del país, y aparece por primera vez en el texto el interés colectivo de la seguridad agroalimentaria. Asimismo, la exposición de motivos señala como finalidad fundamental el aseguramiento de la biodiversidad y la efectiva vigencia de los derechos ambientales y agroalimentarios, y la seguridad de estos últimos no solo de las generaciones presentes sino también de las futuras. En el marco de ésta protección de los intereses se sentó la nueva regulación de la competencia agraria en el país:

> "El nuevo marco legal agrario no sólo regula lo referente a la materia sustantiva, sino igualmente a la materia procesal. Así, se consagra un título en el cual se desarrolla todo lo relativo a la jurisdicción agraria, como a la jurisdicción contencioso administrativa en materia agraria. El título viene a sustituir, de ésta manera, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. En materia del procedimiento ordinario agrario, se pretende implementar los valores contenidos en el artículo 257 de la Constitución, relativos a

[92] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). (2010, julio 29).

> la simplicidad, oralidad, celeridad, uniformidad y eficacia. En lo relativo al contencioso agrario, se procura establecer un procedimiento más sencillo y rápido que el procedimiento contencioso administrativo general regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, hasta que se dicte la ley que rija la jurisdicción contencioso administrativa."[93]

Ahora bien, para poder entender de mejor manera qué es la competencia especial agraria, debe hacerse referencia a una definición del Derecho Agrario, diversas son las definiciones de ésta rama del Derecho, pero ha de destacarse la que se refiere al Derecho Agrario como "el conjunto de normas jurídicas que establecen y regulan el derecho del hombre a la propiedad de la tierra y las facultades y las obligaciones que para el individuo y para el Estado se derivan del mismo"[94], dicha definición puede analizarse en la perspectiva de la actividad que realiza el individuo en la tierra y los compromisos que este adquiere consigo mismo, con el Estado y viceversa, puesto que, al trabajar la tierra se genera un compromiso con el colectivo social, por lo que, dada la importancia del compromiso generado, los asuntos agrarios deben ser tratados con carácter especialísimo y por ello resulta una significación de relevancia para la competencia especial agraria.

10.1. Elementos que Determinan la Competencia Especial Agraria

10.1.1. La Actividad Agraria

Desde los inicios de la humanidad, la actividad agraria ha estado presente en todo momento, pues es una actividad esencial para el desarrollo humano en el sentido de que es a través de ésta que se producen los alimentos para el consumo humano, diferentes son los alimentos que se producen dentro de la actividad agraria, es así una actividad ancestral que ha trascendido de generación en generación, perfeccionándose con el pasar de los años, pero

[93] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*
[94] Giménez Landínez, V. *apud* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (s.f.). Derecho Agrario y Justicia Agraria. [Documento en línea]. Disponible: http://www.fao.org/3/E8734S/E8734S.pdf [Consulta: 2020, febrero 17]

manteniendo la finalidad esencial de la producción alimentaria. Como toda actividad desarrollada por el ser humano en el seno de la sociedad, requiere ser regulada por el Derecho, estando dentro del ámbito de control del Derecho Agrario como rama especial del Derecho, y que, por consiguiente, constituye el primer elemento que permite la determinación de la competencia agraria.

La actividad puede ser conceptualizada como: "la producción de organismos vivos, vegetales o animales, bajo el control del hombre, así como las actividades accesorias o conexas a éstas, en una cierta extensión de suelo agrícola y cuya finalidad es el aprovechamiento económico de aquellos bienes"[95]. Dentro de la actividad agraria se engloba un conjunto de factores subjetivos y objetivos que permiten la determinación de tal actividad, el factor subjetivo de ésta actividad está relacionado con la persona que la realiza, es decir, el campesino, el productor, la persona que se dedica a la explotación de la tierra a través de la agricultura, quien es el que conoce como cultivar, como sembrar, como pastorear, y ostenta un conocimiento propio adquirido por su experiencia, el conocimiento transmitido por sus antepasados.

El campesino, alejado de la sociedad capitalista tradicional podrá carecer de conocimientos profesionales o tecnológicos, inclusive tener una apariencia que a primera vista puede resultar repudiable por pertenecer a una sociedad rural primigenia, pero tiene un conocimiento que resulta ser más valioso, y envidiable por todos, apartado de aspecto materialista de la sociedad capitalista, y es el saber trabajar la tierra, es gracias al campesino que esa sociedad que lo repudia por su aspecto y condición social consume los alimentos del día a día, es un gran error de aquellas personas ignorantes que por el hecho de pertenecer a tal sociedad están cargadas de ínfulas de

[95] Ivo Alvarenga *apud* DUQUE CORREDOR, R.J. (1986). *Derecho Procesal Agrario.* Editorial Jurídica Venezolana. p. 45.

superioridad y prepotencia menospreciar a la persona que les da de comer, y que, al final, la génesis de la sociedad en general radica en el campo.

En cuanto al factor objetivo, deben de referenciarse las técnicas utilizadas por el campesino y su forma de desarrollar la actividad, los medios que el campesino emplea en sus labores de labranza y el fundo, lo dicho anteriormente, es lo que llevó a Antonio Carrozza a idear la denominada "agrariedad" como elemento fundamental en el cual se enmarca a la actividad agraria dentro del ámbito del Derecho Agrario, dicho autor, respecto a esta afirma que:

> "(…) consiste en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo bien tales cuales, o bien, previa una o múltiples transformaciones (…)"[96]

La actividad agraria, en base al criterio parcialmente transcrito puede clasificarse en actividades agrarias territoriales, en las cuales los factores externos que colaboran brindando un soporte tecnológico a los cultivos están ausentes y únicamente se utilizan las técnicas propias del campo, es decir, las actividades agrarias territoriales se desarrollan en base a la agricultura tradicional, mientras que, las actividades agrarias no territoriales son aquellas en las cuales se requiere de la utilización de factores externos para el desarrollo de tal actividad[97].

Sin embargo, el hecho de que en un fundo sean introducidas siembras, no permite que el mismo sea calificado con vocación agrícola, sino que es necesario que se realice la explotación continua de la misma para que pueda

---

[96] Antonio Carrozza *apud* Ramos Bermúdez, M (2004). La justicia agraria: la experiencia colombiana. Cuaderno técnico de desarrollo rural No. 32. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. [Documento en línea]. Disponible: http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6936/BVE18040106e.pdf;jsessionid=C2BE8D6972570B363D111025D59960BA?sequence=1 Consulta: [2020, febrero 09]. p. 19.

[97] Ramos Bermúdez, M. (2004). *Ibídem*.

catalogarse como una actividad agraria, pues la actividad agraria requiere de un desarrollo permanente por parte del campesino o productor, si no está presente la permanencia en el desarrollo de la actividad no puede ser calificada la actividad agraria, de allí que la competencia agraria requiera de este elemento para poder ser delimitada.

Así, la actividad agraria no solo comprende que el campesino o productor efectúe las labores de labranza de la tierra, sino que, dichas labores deben guardar total armonía con los procesos biológicos de los seres vivos, las condiciones ambientales y el espacio geográfico del territorio sobre el cual realiza la actividad agraria, respetando el ecosistema local sin alterarlo al pretender incorporar a sus labores especies que de una u otra forma generen un daño en la localidad con la finalidad de lograr mayores beneficios económicos, o la utilización de productos que dañen las condiciones de los suelos como los herbicidas y demás productos químicos que muchas veces son utilizados bajo el pretexto de lograr un mayor rendimiento de la tierra, lo que resulta falso, pues la tierra produce a los niveles naturalmente necesarios.

10.1.1.1. Características de la Actividad Agraria.

Siguiendo la definición de la actividad agraria de Ivo Alvarenga y la noción general de la agrariedad de Antonio Carrozza, la actividad agraria tiene tres características especiales sobre las cuales se funda y tres aspectos también especiales que se complementan los unos con los otros, la producción de seres vivos bajo el control de hombre y su producción provocada son la primera característica y el primer aspecto, y está referida al proceso agrobiológico y genético mediante el cual las distintas plantaciones y animales pasan a formar parte del proceso agroproductivo, siendo la actividad primaria.

Como segunda característica y aspecto se encuentran la conexión que debe de existir entre la producción y el suelo agrícola conjuntamente con la transformación y procesamiento de esos bienes que son producidos, siendo

una actividad secundaria. Mientras que, como tercera característica y aspecto aparece el aprovechamiento económico de esos bienes que ya fueron producidos y pasan a ser comercializados por el mismo productor, por lo que, la actividad agraria además de tener como finalidad la producción alimentaria, tiene un fin económico para el campesino o productor, quien a través de ese beneficio económico obtenido puede continuar con el ciclo productivo, pudiendo decirse que es una actividad terciaria.

Por ende, la actividad agraria es una actividad multifuncional[98] en el sentido de que implica una pluralidad de acciones humanas sobre la tierra para poder aprovechar las riquezas de ésta y contribuir con el desarrollo del Estado, manteniendo siempre el equilibrio que debe de existir en cuanto a los recursos naturales renovables, del mismo modo, la actividad agraria no abarca solo las actividades en el campo, sino que va más allá de este, ingresando al mercado y a la industria en el ámbito nacional e internacional, teniendo el campesino o productor el apoyo y protección necesaria del Estado para poder formar parte activa en la consecución del bien común como fin del Estado.

10.1.1.2. Clases de Actividades Agrarias.

A. Actividades Agrarias Principales.

Las actividades agrarias principales estrechan una relación con las actividades primigenias de subsistencia realizadas por el ser humano desde sus orígenes y que al día de hoy siguen presentes en la sociedad. Es el caso de la agricultura, como actividad de explotación del suelo en base a un ciclo productivo de la tierra, que abarca desde el momento en el que el suelo es objeto de las actividades de preparación hasta que se da la cosecha. Por otra

[98] Duque Corredor, R.J. (2008). Aportes históricos y perspectiva del Derecho Agrario en América. *Revista de Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad*. Universidad de Los Andes. [Revista en línea]. *34* Disponible: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/revistaagraria/issue/view/564/showToc Consulta: [2020, febrero 09].

parte, se presenta la ganadería como la actividad de crianza y engorde de animales de diferentes especies para el consumo humano, como es el caso del denominado ganado vacuno, porcino, ovino, caprino y otros. La silvicultura como actividad de cultivo forestal resulta ser una actividad que implica mayor complejidad para el productor o campesino ya que, ésta significa el cultivo de árboles que van a ser aserrados para comercializar la madera y deben ser repuestos conforme van siendo explotados.

Como cuarta actividad agraria aparece la pesquería como actividad de explotación de los recursos acuíferos, tan antigua como la misma agricultura, la pesca ha constituido siempre un medio ideal para la obtención de recursos económicos por lo provechoso que resulta ser, no implica un gasto de preparación del suelo o crianza de los animales, en el sentido de que, se obedece únicamente al ciclo de reproducción de la naturaleza, la pesca y el comercio de los productos obtenidos de ésta actividad han sido la base de las economías de algunos imperios, naciones y Estados a lo largo de la historia, o constituyen una fuente de ingresos significativos.

Inmensos y de trascendencia significativa han sido los conflictos derivados de la pesca y el control de los espacios marítimos, como sucediera en Europa entre la década de 1950 y 1970 cuando el Reino Unido e Islandia tuvieron se enfrentaron por la actividad pesquera del bacalao en el atlántico norte[99], sucesos que marcaron un antes y un después para la pesca y los derechos sobre el mar, pues producto de los enfrentamientos entre la Marina Británica y los guardacostas islandeses, que aunque no se produjeron muertos, si produjo una alteración en el espectro diplomático que traería como

[99] Álvarez, J. (2017). La Guerra del Bacalao que enfrentó a Islandia con Reino Unido. *La Brújula Verde.* [Periódico en línea] Disponible: https://www.labrujulaverde.com/2017/01/la-guerra-del-bacalao-que-enfrento-a-islandia-con-reino-unido Consulta: [2020, mayo 04].

una de sus consecuencias la realización de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar del año 1982.

Por ende, las actividades agrarias principales son actividades que datan desde la antigüedad, practicas milenarias y ancestrales que han pasado de generación en generación perfeccionándose, pero manteniéndose la finalidad de la subsistencia humana a través del consumo humano y la obtención de un beneficio económico a través de la comercialización de los productos generados por dichas actividades, en resumen, la agricultura es la explotación agrícola, la ganadería la explotación pecuaria, la silvicultura la explotación forestal y la pesquería la explotación acuífera.

A.1. Casos Límites con las Actividades Agrarias Principales.

La realización de algunas actividades que pueden ser confundidas con las actividades agrarias principales no implican que permitan ser calificadas como tal, dada la naturaleza de la actividad o forma de realización quedan excluidas de la calificación mencionada, la jardinería recreativa es la primera, llegando a confundirse con la agricultura o la silvicultura, no constituye una actividad agraria cuando ésta es realizada para fines recreacionales o decorativos de residencias o espacios públicos ya que no hay una relación directa entre la prestación y la contraprestación de la actividad agroproductiva[100].

El cultivo en viveros, la recolección espontanea de frutos y el cultivo con fines experimentales tampoco han de ser considerados como actividades agrarias ya que por lo general son realizadas en el ámbito urbano apartado del campo, rompiéndose la relación existente entre el campesino o productor y el fundo sobre el cual trabaja, caso contrario, de que, si dichas actividades si fueran realizadas en el campo, dentro del fundo del campesino o productor si

[100] DUQUE CORREDOR, R.J. (1986). *Op. Cit.*

son susceptibles de la calificación de actividad agraria, en específico, como agricultura[101].

Son diversas las actividades que pueden estar relacionadas con las actividades agrarias pero que por su finalidad o forma de realización no permiten ser calificadas como tal, como sucede con la crianza de la ganadería en establos y de caballos de carrera, las cuales tienen una finalidad recreacional que no guarda relación alguna con la vocación de la actividad ganadera y su significación en el proceso agroproductivo nacional, del mismo modo las actividades de fumigación o control de plagas de los fundos rústicos no pueden considerarse como actividades agrarias en el sentido de que no existe una actividad agroproductiva que derive de esa fumigación.

B. Actividades Agrarias Conexas o por Conexión.

Las actividades agrarias conexas o por conexión son accesorias o complementarias de las actividades agrarias principales ya que implican un procesamiento industrial de los productos adquiridos en éstas últimas, pasando una actividad primara a una actividad secundaria y terciaria para la industrialización y comercialización de los productos de la actividad primaria teniendo una finalidad netamente económica y remunerativa prevaleciendo evidentemente el carácter mercantilista[102]. Éstas actividades son calificadas como accesorias ya que representan una segunda fase en el proceso agroproductivo, la fase de procesamiento y comercialización revistiendo un carácter autónomo si son realizadas fuera del ámbito agrario que necesariamente requieren ser realizadas para mantener el proceso agroproductivo.

---

[101] DUQUE CORREDOR, R.J. (1986). *Ibídem*.

[102] Martínez Golleti, L.E. (2003). Agricultura y Derecho Agrario. [Documento en línea]. Disponible: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artagricultura/at_download/file Consulta: [2020, mayo 05].

Del mismo modo que, cuando el campesino o productor tiene los medios necesarios para realizar la industrialización, procesamiento y comercialización de los productos estos prevalecen sobre los factores externos para la realización de tales actividades. Las actividades agrarias conexas o por conexión complementan a las actividades principales para la mejora de la práctica de éstas y la obtención de los recursos necesarios para su continuación, al haber ingresos, hay producción, y, al haber producción hay ingresos.

10.1.2. La Propiedad Rústica o Rural

La propiedad rústica o rural es un tipo especial de propiedad diferente de la propiedad tradicional, este tipo de propiedad obedece que el derecho real es ejercido sobre un lote de terreno que tiene vocación agrícola, y está orientada a una función social. Ésta propiedad es calificada como rústica o rural debido a que el inmueble está ubicado en un ámbito territorial fuera del alcance de los regímenes urbanos, o que esté calificado como un territorio rural, así como también la vocación de uso, para que adquiera el carácter de rústico o rural, debe tener una vocación agrícola.

La función social de la propiedad ya había sido plasmada tanto en la Constitución de 1961 como en Ley de Reforma Agraria de 1960, y se mantuvo en la Constitución de 1999 y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que:

> "(…) el derecho a la propiedad, tanto a la luz del Texto Constitucional de 1961 como del vigente, constituye uno de aquellos derechos que se entienden como **no absolutos**, pues se encuentra sometido a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en la Ley, por causas de utilidad pública o social. Así pues, que tales restricciones o limitaciones legales a la propiedad no generan *per se* una violación a tal derecho, dado que el propio Texto Constitucional, consciente de la función social de la

> propiedad, permite que legalmente tal derecho se vea limitado."[103] (resaltado y subrayado propio).

La función social es una limitante que se impone al derecho de propiedad absoluto para evitar abusos o excesos de cada propietario al pretender hacer valer tal derecho frente a otros, el propietario ve sujeto su derecho de propiedad al interés social de la colectividad por lo que el ejercicio de tal derecho debe estar en armonía con los derechos de los demás. De allí que la propiedad rústica o rural, al servir de base de un elemento objetivo de la actividad agraria como lo es el fundo o predio, deba cumplir con la función social. Así, para considerar que la propiedad rústica o rural cumple con la función social, se ha señalado que se requiere:

> "a) Explotación eficiente de la tierra, o sea, explotación racional de acuerdo a los principios económicos y a los adelantos técnicos que aseguran una racional productividad.
>
> (…) c) 'El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables'. Ello conlleva la eliminación de las quemas; el buen aprovechamiento técnico de la flora y la fauna, y el aprovechamiento de las Aguas."[104]

La función social de la propiedad fue consagrada en la Constitución de 1961en los términos siguientes:

> **Artículo 99:** "Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general."[105]

---

[103] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 126 del 13 de febrero de 2001. (Caso: Adelia Álvarez de Maestre vs Concejo Municipal del Municipio Bolívar del Estado Anzoátegui). Exp. N° 14838. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/00126-130201-14838.HTM Consulta: [2019, diciembre 04].

[104] VISO, L.R. (1981). Ius Agrarismo y Reforma Agraria. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 10.* pp. 52-53.

[105] Constitución de la República de Venezuela. (República de Venezuela) *Op. Cit.*

La consagración de tal función social del derecho de propiedad no varió mucho con la Constitución de 1999 la cual estableció:

> **Artículo 115:** "Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes."[106]

La Constitución de 1999 solamente vino a incorporar al artículo el contenido del anterior artículo 101 de la Constitución de 1961 que se refería a la expropiación por causa de utilidad pública. En materia agraria, la principal actividad contraria a la función social del derecho de propiedad es el llamado latifundio, que será estudiado más adelante en la presente investigación, pero que, es necesario mencionarlo de manera general, como la actividad fundamentada en la ambición personal del ser humano de tener más.

Por otra parte, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que nació como un Decreto-Ley en el año 2001, suprimió las disposiciones referentes al derecho de propiedad sobre las tierras que se encontraba establecido en la Ley de Reforma Agraria, y el llamado régimen de propiedad dotatoria, a través del cual, el Instituto Agrario Nacional le otorgaba tierras a los ciudadanos con la finalidad de la que las trabajaran, sin embargo, se mantuvo la obligación de mantener la función social de la propiedad de aquellos que han podido adquirir plenamente la tierra, por lo que, ya no es una función social de la propiedad, sino la función social de la posesión de la tierra.

---

[106] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

10.1.2.1. Las Tierras.

Las tierras constituyen un elemento primordial para el desarrollo de la actividad agraria, puesto que son en las grandes extensiones de terreno donde puede realizarse con mayor facilidad, y la que permite realizar gran parte de las actividades agrarias principales, éstas son definidas en el ordenamiento jurídico venezolano como "(…) La principal de las materias orgánicas, blanda y productiva, por lo general que componen el suelo"[107]. Todas las tierras a su vez cumplen con una vocación de uso, la cual es la que permite calificar a la tierra apta para el desarrollo de una actividad determinada, la vocación de uso es establecida en el ordenamiento jurídico en los términos siguientes:

> **Artículo 2°:** "A los efectos de la interpretación y aplicación de este Reglamento, se establecen las siguientes definiciones:
>
> 1. **Vocación de uso de las tierras:** Interacción entre los factores físicos (suelo, clima, topografía y erosión), tecnológicos, socioeconom1cos, culturales y los requerimientos agroecológicos de los rubros a producir, que determinan la asignación de usos agrícola (vegetal, acuícola, pecuario y forestal), bajo condiciones de · sustentabilidad a las distintas Unidades Productivas Agrícolas, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
> 2. **Clases por vocación de uso:** Conjunto de tierras similares en cuanto a su grado de adecuación para el uso propuesto, bajo determinados niveles tecnológicos y condiciones socioeconómicas y culturales.
>
> (…)
>
> 9. **Uso agrícola:** Uso de la tierra orientado a la producción de rubros destinados al consumo, provenientes de la explotación de la actividad agrícola (vegetal, acuícola, pecuaria y forestal).

[107] Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural (Decreto N° 3463). (República Bolivariana de Venezuela). (2005, febrero 05). [Transcripción en línea]. Disponible: https://pandectasdigital.blogspot.com/2017/02/reglamento-parcial-de-la-ley-de-tierras.html Consulta: [2020, marzo 08].

10. **Uso vegetal:** Uso de la tierra orientado a la producción de rubros destinados al consumo, provenientes de la explotación de especies vegetales.
11. **Uso pecuario:** Uso de la tierra orientado a la producción de rubros destinados al consumo, provenientes de la explotación de especies animales.
12. **Uso forestal:** Uso de la tierra orientado a la producción de rubros destinados al consumo y/o conservación del ambiente.
13. **Uso para la conservación y protección del medio ambiente:** Uso de la tierra con el propósito principal de resguardar los recursos naturales y la biodiversidad y el hábitat, en condiciones especiales de alta fragilidad ecológica, endemismo, amenazas de extinción de especies vegetales y animales, o cualquier otra situación que atente actual o potencialmente contra la integridad del medio ambiente.
14. **Uso para agroturismo:** Uso de la tierra con fines turísticos o de recreación, orientado a rescatar, promover y divulgar valores científicos, tecnológicos, culturales, sociales, económicos y ambientales, vinculados a los usos agrícolas, (pecuarios, vegetal, acuícola, forestales o conservacionistas) que se realizan en el medio agrícola."[108]

La clasificación de los usos de la tierra se relaciona con los tipos de actividades agrarias principales, ya que, a través de la determinación del uso, es que se permite desarrollar la actividad agraria, no pudiendo ser utilizada una tierra a cuyos efectos se determinó para uso forestal como tierra para desarrollar la actividad agraria de la ganadería puesto que se generaría una afectación al ecosistema existente en la zona. La clasificación de la vocación de uso de la tierra está orientada a evitar que los recursos naturales sean destruidos y la capacidad de carga de la tierra sea sobreexplotada, teniendo el Estado la obligación de evitar tales hechos, y en base a ello, la clasificación de la vocación de uso de la tierra está basada en siete parámetros principales:

> **Artículo 4°:** "El sistema para la clasificación de la vocación de uso de las tierras en clases y subclases resulta de la combinación de los siguientes elementos:

[108] Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.

1. Capacidad de uso de la tierra.
2. características agro-climáticas (duración de períodos de crecimiento, riesgos en el régimen de humedad, temperatura y termoperíodo).
3. Requerimientos agro ecológicos de los cultivos o rubros.
4. Disponibilidad de insumos para la producción (mano de obra, mecanización, semillas, agrocontroladores).
5. Infraestructura y servicios de apoyo a la producción (vialidad agrícola, obras de riego, drenaje y saneamiento de tierras, asistencia técnica y centros de acopio y/o procesamiento de los productos).
6. Disponibilidad de recursos hídricos subterráneos y superficiales.
7. Importancia del rubro en el plan agrícola nacional y regional."[109]

Es en base a los siete parámetros transcritos que el Instituto Nacional de Tierras (INTI), realiza los estudios técnicos mediante los cuales evalúa los compuestos de la tierra para calificar la calidad de la tierra. Por otra parte, las tierras, siempre han sido objeto de codicia por parte del ser humano, y este ha tenido la ambición de poseer las mayores extensiones de tierra que les sea posible, esto ha generado incontables guerras por el dominio de las tierras durante toda la historia, por ello se ha dicho:

> "La acumulación de bienes materiales proviene del afán de concentración de riquezas, misma que encontró uno de sus mejores cauces con el surgimiento de la propiedad privada. Así ocurrió desde la aparición de las culturas más antiguas, así sucede en la actualidad y así sucederá siempre. No bien es creada la propiedad, o dispuesta una redistribución de la tierra, cuando aflora la tendencia a su concentración y al poco tiempo una de sus consecuencias menos deseadas: la inconformidad social."[110]

La ambición por la posesión de las tierras ha dado origen al fenómeno llamado latifundio, el cual ha estado muy arraigado en la cultura americana, producto de los procesos de colonización que realizaron los grandes Imperios,

---

[109] Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.

[110] Pérez Castañeda, J.C. (s.f.). El Proceso de Acumulación de la Tierra (Concepto y Tipos de Latifundio). [Documento en línea]. Disponible: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_27/Juan%20Carlos%20P%E9rez.pdf Consulta: [2020, marzo 09].

a través de los cuales, los monarcas como soberanos, eran propietarios de las enormes extensiones de tierras conquistadas por sus soldados, o la misma Iglesia Católica que bajo la consigna de la religión justificaba atrocidades para adueñarse de las tierras[111], el fenómeno del latifundio está estrechamente ligado al régimen feudal que imperó en Europa durante varios siglos, en el cual, los señores feudales se creían propietarios de grandes extensiones terrenales donde ejercían su poder.

Venezuela no ha quedado apartada del fenómeno latifundista, pues, después de los triunfos sobre el Imperio Español, las tierras que en alguna época estuvieron apropiadas por los colonos españoles, fueron repartidas entre los generales del Ejército Libertador, quienes pasaron a ser los nuevos latifundistas de la naciente nación sudamericana, en razón de ello, las tierras sirvieron como uno de los motivos para el inicio de la Guerra Federal, donde se destaca el surgimiento de los movimientos campesinos y las batallas en los llanos venezolanos lideradas donde se enervó la figura de Ezequiel Zamora como luchador por los derechos del campesinado venezolano, quien a la postre sería asesinado en el curso de la guerra.

El régimen latifundista venezolano no varió mucho después de finalizada la Guerra Federal en el año 1863, sino que, continuó estando presente en la sociedad venezolana. En la historia queda Juan Vicente Gómez, quien, ha sido el mayor latifundista que ha podido tener Venezuela, puesto que, valiéndose de la Presidencia de la República y el magno poder que llegó a ostentar en los años que gobernó, se apropió de aproximadamente un tercio del territorio nacional[112], el latifundio en Venezuela ha sido un caso

[111] Pérez Castañeda, J.C. (s.f.). *Ibídem.*
[112] Acosta Saignes, M. (2009). *Latifundio.* Fundación Editorial El Perro y la Rana. Segunda Edición. [Libro en línea]. Disponible: http://www.cenal.gob.ve/wp-content/uploads/2015/11/LATIFUNDIO.pdf Consulta: [2020, abril 30].

particular respecto a otros países donde estuvo presente, de allí que la doctrina haya señalado:

> "El latifundismo alcanza entre nosotros proporciones antes raramente superadas en otros países. Algunas cifras lo demuestran: en Croacia los más grandes latifundios fueron de 40.000 hectáreas. En Checoslovaquia los hubo de 200.000. De España, Cristóbal de Castro escribe: "de las 68.000 hectáreas que forman el término de Utrera, 54.000 pertenecen a 30 señores". En Venezuela a cada paso encontramos latifundistas que poseen 10.000. Añade el mismo autor: "En Cádiz, del término de Jerez, con 50.000 hectáreas, corresponden a solo 23 propietarios, 25.000". En el Distrito Federal, Parroquia Carayaca, de 69.316 hectáreas, corresponden 63.725 a solo 15 terratenientes. Señala luego a poseedores de 14 a 16.000 hectáreas. Recordemos solo la gigantesca Hacienda Mendoza, con 300.000."[113]

Producto del latifundio gomecista, en Venezuela existe una anomalía en cuanto a demostrar la propiedad privada de la tierra se refiere, puesto que, para demostrar tal propiedad, es requerida la denominada "Cadena Titulativa", la cual es la secuencia constante e ininterrumpida de los títulos de propiedad sobre la tierra hasta el desprendimiento válido de la República, la mayoría de las tierras venezolanas ven quebrada la cadena titulativa hasta la época gomecista debido al hermetismo que existió en esos años y la carencia de registros sobre las tierras. El régimen latifundista ha sido considerado siempre contrario al interés social del colectivo venezolano, tanto en la Ley de Reforma Agraria de 1960, la Constitución de 1960, la Constitución de 1999 y la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así, el texto constitucional establece:

> **Artículo 307:** "El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará

[113] Acosta Saignes, M. (2009). *Ibídem*.

> por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario.
>
> Excepcionalmente se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia."[114]

Definir al latifundio resulta algo complejo debido a las concepciones ideológicas que existen respecto a este, sin embargo, corresponde atender a los términos que señala la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

> **Artículo 7:** "A los efectos de la presente Ley, se entiende por latifundio toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo responderá a la votación de uso agrícola de la tierra y su capacidad de uso agroproductivo, de acuerdo a planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social.
>
> (…)
>
> El latifundio, así como la tercerización, son mecanismos contrarios a los valores y principios del desarrollo agrario nacional y, por tanto, contrarios al espíritu, propósito y razón de la presente Ley."[115]

La norma transcrita establece dos parámetros mediante los cuales puede calificarse la existencia de un latifundio, el promedio de ocupación o el rendimiento idóneo. El promedio de ocupación en la zona no ha sido plenamente determinado por los órganos competentes, por lo que, en base a este parámetro, puede acogerse la definición clásica del latifundio entendido como grandes extensiones de tierra, sin embargo, la ley señala otro parámetro diferente que permite calificar la existencia del latifundio como lo es el rendimiento en base a los estudios de vocación de uso que realiza el Instituto Nacional de Tierras (INTI) en concordancia con las políticas y lineamientos del

[114] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[115] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

Ejecutivo Nacional a los fines de establecer los planes agroproductivos para el desarrollo del país.

Así, el rendimiento idóneo es definido como: "(…) el resultado del promedio de producción anual nacional idóneo del producto o rubro producido por el productor agrícola, por el precio promedio anual nacional de dicho producto, por la totalidad de hectáreas de la. clase respectiva."[116]

En base al parámetro de calificación en base al rendimiento idóneo, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) determina si la tierra es ociosa o no, y en caso de determinar su ociosidad, entendida como tierras improductivas donde no existe la infraestructura adecuada ni se desarrolla la actividad agraria[117], procede a rescatar si se trata de tierras públicas o a expropiar si se trata de tierras privadas, el hecho de que la ley señale que, el latifundio es toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo, permite que sean dos parámetros diferentes, independientes uno del otro a través de los cuales se califica la existencia efectiva del latifundio[118].

El latifundio a su vez, puede manifestarse en cuatro tipos: a) económico, b) social, c) natural y d) plutocrático. El latifundio económico consiste en aquel donde la tierra se encuentra explotada de manera errada donde los factores agroproductivos se encuentran desequilibrados, siendo escaso el trabajo en cuanto a la extensión de tierra[119], siguiendo a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se está en presencia de un latifundio económico cuando este no cumple con el rendimiento idóneo del 80% en cuanto a su capacidad

[116] Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[117] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010). *Comentarios a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.* Segunda Edición. Librería J. Rincón G. C.A.
[118] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010): *Ibídem*.
[119] Pérez Castañeda, J.C. (s.f.). *Op. Cit.*

económica y productiva respecta. Por otra parte, en cuanto al latifundio social, este es definido como:

> "(…) la extensión desorbitada, excesivamente grande, de tierras en manos de una sola persona o de una sola empresa. Tal hecho en sí, sin considerar la calidad de la explotación de esa tierra, significa un mal, es fuente de malestar colectivo y de problemas políticos"[120]

Del mismo modo, el latifundio social comprende la explotación de la tierra de manera indirecta por parte del propietario a través de terceros, lo que puede considerarse como la tercerización. El latifundio natural se refiere a aquellas extensiones de tierra donde producto de las fallas geográficas impiden desarrollar algún tipo de actividad agraria o para desarrollar tales actividades es requerida la inversión significativa en adecuación del terreno por parte del Estado. Mientras que, el latifundio plutocrático representa la máxima expresión del capitalismo agrario, pues son vastas extensiones de terreno donde se produce al nivel y en condiciones esperadas, de manera óptima[121].

A. Tipos de Tierras.

La principal clasificación de tierras que atañe a la presente investigación, es la que realiza la misma Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en base al propietario de la tierra. Ésta clasificación de tierras no es nueva, la clasificación de las tierras según el propietario, ya estaba presente en la Ley de Reforma Agraria de 1960, pues ésta señalaba en términos especiales:

> **Artículo 10:** "Las tierras de las Entidades Públicas quedan afectadas a los fines de la Reforma Agraria; a estos efectos, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especiales, se consideran como tales:
>
> a) Las tierras baldías.
> b) Los fundos rústicos del dominio privado de la Nación.

[120] Fernández y Fernández R. *apud* Pérez Castañeda, J.C. (s.f.) *Ibídem*.
[121] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010). *Op. Cit.*

c) Los fundos rústicos pertenecientes a los Institutos Autónomos Nacionales.
d) Los inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional, en razón y como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública."

Artículo 11: "Quedan también afectadas a la Reforma Agraria las tierras pertenecientes a los Estados y Municipalidades y a los establecimientos públicos de éstas Entidades. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional celebrará los convenios que al respecto fueren necesarios."

(…).

Artículo 19: "A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente 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 en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.
c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.
d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala ésta Ley.
e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes."[122]

La anterior Ley de Reforma Agraria de 1960 establecía básicamente una clasificación dual de las tierras, tierras públicas y tierras privadas, pero explicaba las clases de tierras públicas que existían, pudiendo ser clasificadas como tierras nacionales, tierras estadales y tierras municipales, mientras que, las tierras privadas para poder ser catalogadas como tal y que estuvieran acordes a la función social, debían cumplir con los requisitos establecidos en

[122] Ley de Reforma Agraria. (República de Venezuela). (1960, marzo 19).

los cinco literales del artículo 19. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no presenta mucha variación en cuanto a la clasificación, así, ella señala:

> **Artículo 2:** "Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural sustentable, a los efectos de la presente Ley, queda afectado el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación de uso agrícola. Dicha afectación queda sujeta al siguiente régimen:
>
> 1. **Tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras (INTI):** Serán sometidas a un promedio de ocupación y al estudio, atendiendo a un conjunto de factores determinantes tales como:
>   a. Plan Nacional de Producción Agroalimentaria.
>   b. Capacidad de trabajo del usuario.
>   c. Densidad de población local apta para el trabajo agrario.
>   d. Condiciones agrológicas de la tierra.
>   e. Rubros preferenciales de producción.
>   f. Extensión general de tierras existentes en la zona sujeta al promedio de ocupación.
>   g. Áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona.
>   h. Condiciones de infraestructura existente.
>   i. Riesgos previsibles en la zona.
>   j. Los demás parámetros técnicos para el establecimiento del promedio de ocupación que se desarrollen en el Reglamento de la presente Ley y en otros instrumentos normativos.
> 2. **Tierras propiedad de la República:** Quedan sujetas al mismo régimen establecido para las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras (INTI).
> 3. **Tierras baldías:** Serán objeto de planes especiales de desarrollo socio-económico dentro de un esquema efectivo de producción, garantizando la biodiversidad de los recursos existentes.
> 4. **Tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios:** Su administración por parte de los entes correspondientes, queda sometida al régimen de la presente Ley.
>
> Corresponde a los Estados y Municipios el establecimiento de la seguridad agroalimentaria de su respectiva jurisdicción en coordinación con los planes nacionales.
>
> A los efectos de planificar el uso de las tierras cuya administración les corresponda, se tomará como base las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos, considerando su población actual y la necesidad progresiva de sustento de las generaciones futuras. En la elaboración de dichos planes, los Estados y los Municipios asegurarán la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales.

En caso de que las tierras rurales de un Estado o Municipio, por razones agrológicas, carezcan de condiciones para producir los rubros básicos para la seguridad agroalimentaria de las poblaciones que se hallen bajo su jurisdicción, se establecerá un acuerdo de intercambio y distribución con otros Municipios o Estados, por medio de sus órganos competentes. Cuando los estados o municipios incumplan con el mandato previsto en este artículo, el Ejecutivo Nacional asumirá su cumplimiento.

5. **Tierras privadas:** Quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional."[123]

La clasificación pentapartita que señala la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario tiene como novedad que indica de manera expresa que es el Instituto Nacional de Tierras (INTI) el primer propietario de tierras, las cuales quedan sujetas a un régimen especial al igual que las tierras propiedad de la República a los fines de lograr su óptimo funcionamiento, en cuanto a éstas dos primeras, la doctrina ha dicho:

"El artículo bajo comentario ordena que las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras (INTI) y las tierras propiedad de la República, sean sometidas a un patrón de parcelamiento que debe estar configurado por los factores que indica expresamente en su texto, considerando elementos característicos de los propios beneficiarios, como su capacidad de trabajo y otros externos, bien técnicos, bien de índole esencialmente social. (…) las parcelas que resulten de la aplicación de ésta disposición, son las llamadas <<*Unidad de Producción Agrícola*>> o lotes de terreno con vocación agrícola que no pueden exceder al promedio de ocupación de la región o zona donde se encuentren ubicados (…)"[124]

En base al criterio doctrinario antes citado, se desprenden dos factores importantes, la unidad de producción agrícola y los lotes de terreno, los cuales no están presentes solo en las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras (INTI) y las tierras propiedad de la República, sino que, constituyen una

[123] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[124] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010). *Op. Cit.* p. 35.

especie que está presente en todos los tipos de tierra señalados en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los cuales, señala el ordenamiento jurídico que consisten en:

> **Artículo 2°:** "A los efectos de la interpretación y aplicación de este Reglamento, se establecen las siguientes definiciones:
>
> (…)
>
> 4. **Unidad de Producción Agrícola:** Lote de terreno con vocación agrícola que no exceda al promedio del patrón de parcelamiento de la región o zona donde se encuentre ubicado, y exista adecuación entre la tierra y su función social, es decir, que existe una explotación eficiente del predio, donde se evidencie un rendimiento idóneo superior al 80 %, conforme al artículo 109 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, además que sea explotada directa y personalmente por la persona que la ocupa independientemente de su condición jurídica.
> 5. **Lote de terreno:** Superficie relativamente homogénea dentro de una unidad de producción agrícola, delimitada por criterios naturales, físicos o de uso y manejo, que será evaluada con el propósito de determinar su vocación de uso. Los fundos, fincas o parcelas pueden estar conformadas por uno o por varios lotes de terrenos, siempre y cuando los mismos constituyan una sola unidad económica productiva, que no excedan al promedio del patrón de parcelamiento de la zona o región donde se encuentre ubicado.
>
> (…)"[125]

Los Estados y Municipios son propietarios de las tierras que se encuentran dentro de su ámbito territorial pero no pueden disponer propiamente de ellas, sino que, su régimen de administración resulta estar totalmente sometido a la seguridad agroalimentaria de su territorio local. Ni los Estados ni los Municipios tienen la competencia para intervenir en la administración y disposición de tierras privadas sino que dicha competencia le corresponde exclusivamente al Instituto Nacional de Tierras (INTI)[126], sin

[125] Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[126] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010). *Op. Cit.*

embargo, éstas administraciones únicamente pueden exhortar a dicho instituto para que inicie los procedimientos administrativos a que haya lugar, así lo ha señalado la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia:

> "(…) se debe indicar que el Decreto Nro. AMV-D008-2017, del 5 de septiembre de 2017, dictado por el Alcalde del Municipio Veroes del Estado Yaracuy, y el acuerdo Nro. 464, de esta misma fecha, suscrito por el Concejo Municipal del Municipio Veroes del Estado Yaracuy, son meras recomendaciones efectuadas por el referido Alcalde y el Concejo Municipal, con la finalidad de que el Instituto Nacional de Tierras, reconsiderara el acto Nro. Ord. 804-17, de fecha 6 de junio de 2017, sin que tengan efectos o consecuencias jurídicas, al no constituir los mencionados entes, partes de la presente causa, toda vez que los sujetos procesales del caso de autos lo constituyen la sociedad mercantil Agroindustrial Gigi, C.A., y el Instituto Nacional de Tierras. En consecuencia, los exhortos recurridos por el accionante, no constituyen actos administrativos, y menos aún actos que lesionen derechos subjetivos, imposibiliten la continuación del procedimiento administrativo, causen indefensión o prejuzguen como definitivos, no siendo recurribles, ni susceptibles de impugnación en vía administrativa o judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 *supra* transcrito, por lo que la acción *sub examine* debió declararse inadmisible desde el momento de su interposición. Así se declara."[127]

Asimismo, como último tipo de tierras, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se refiere a las tierras privadas, las cuales quedan afectadas a la función social de la propiedad con la finalidad de lograr la seguridad agroalimentaria, el régimen de la propiedad privada en la en comento es sumamente estricto, puesto que, dicha ley modificó el régimen de la propiedad establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1960, la ley de 1960, establecía la llamada propiedad dotatoria, mediante la cual, el Instituto Agrario Nacional (IAN) le otorgaba tierras a los particulares para trabajarlas, suministrando los insumos necesarios para iniciar la actividad agraria, así, dicha ley señalaba:

> **Artículo 2°:** "En atención a los fines indicados, ésta Ley:

[127] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 440 del 13 de diciembre de 2019. (Caso: Agroindustrial Gigi, C.A.). Exp. N° 19-128. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/diciembre/308965-0440-131219-2019-19-128.HTML Consulta: [2020, mayo 28].

a) Garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes.
b) Garantiza el derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares donde trabajen o habiten, o, cuando las circunstancias lo aconsejen, en zonas debidamente seleccionadas y dentro de los límites y normas que establezca la ley."

(…)

Artículo 57: "Las dotaciones, sean colectivas o individuales, comprenderán las tierras cultivables y necesarias a los solicitantes y a la asistencia técnica y crediticia requerida. Deberán prever en general la vivienda, fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente tomando en cuenta su futura expansión, las instalaciones que se destinen a beneficio común de los parceleros, el potrero comunal y los montes y aguas necesarios para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población, así como las obras y servicios públicos complementarios a que se refiere el artículo 79.

(…)

Artículo 61: "La adjudicación de parcelas se hará siempre en propiedad a título gratuito u oneroso, en las condiciones y limitaciones que establece ésta Ley. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 74."

(…)

Artículo 64: "Los beneficiarios de parcelas gratuitas podrán solicitar posteriormente en compra extensiones adicionales de tierras, siempre que con ellas no excedan del límite legal y además llenen las condiciones exigidas por el artículo 77 de ésta Ley. (…)"

(…)

Artículo 74: "Los beneficiarios de la presente Ley podrán traspasar sus derechos sobre las tierras provenientes de dotaciones, aun cuando no hubiesen cancelado totalmente el precio, pero el traspaso solo podrá hacerse con autorización escrita del Instituto Agrario Nacional y en favor de personas que reúnan los requisitos del artículo 67, previo ofrecimiento de la parcela en venta al Instituto Agrario Nacional y obtenida la respuesta de éste, la cual deberá

> darse en un plazo no mayor de sesenta (60) días a partir de su notificación (…)
>
> En la escritura de traspaso debe hacerse constar que el comprador se subroga en las obligaciones pendientes del vendedor con motivo de la dotación.
>
> A los efectos de beneficiarse del crédito agrícola, el parcelero podrá constituir prenda agraria o industrial. No podrá el beneficiario dar la parcela en arrendamiento, ni en cualquier otra forma de contrato que implique la explotación indirecta de la tierra, salvo en casos de fuerza mayor debidamente comprobado y con la autorización del Instituto, previo informe favorable del Comité Administrativo."
>
> **Artículo 75:** "Si la dotación fuere resuelta favorablemente, se extenderá al adjudicatario el título de propiedad correspondiente, en el cual se determinará debidamente la parcela, las condiciones de la adjudicación, los linderos y los demás requisitos exigidos (…)"[128]

El régimen de la propiedad dotatoria de la Ley de Reforma Agraria de 1960 resulta interesante en el sentido de que, el particular interesado en trabajar la tierra, tenía la posibilidad de peticionarle al Estado que le fuera conferido un lote de terreno a los fines de incorporarse al proceso agroproductivo, adquiriendo plenamente la propiedad de dicho lote, este régimen dotatorio fue suprimido por el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del año 2001, aunque se mantiene un sistema dotatorio atenuado, puesto que la ley señala que los campesinos tienen garantizado su derecho a incorporarse al proceso agroproductivo mediante la adjudicación de tierras, pero, es un sistema totalmente diferente al que establecía la Ley de Reforma Agraria de 1960.

Con sus posteriores reformas, en la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el régimen de la propiedad privada está prácticamente abolido en el sentido de lo dificultoso que se torna para el particular demostrar la efectiva cadena titulativa a la que ya se hiciera mención anteriormente para poder

[128] Ley de Reforma Agraria. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

lograr la determinación del desprendimiento válido por parte de la República, en cuanto a los desprendimientos válidos, la ley en comento, señala:

> **Artículo 82:** "El Instituto Nacional de Tierras (INTI), tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad o que estén bajo su disposición que se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente. A esos fines iniciará de oficio o por denuncia, el procedimiento de rescate correspondiente, sin perjuicio de las garantías establecidas en los artículos 17, 18 y 20 de la presente Ley.
>
> Asimismo, el Instituto Nacional de Tierras (INTI), podrá rescatar las tierras aun en los casos en que la propiedad sea atribuida a particulares, cuando al efectuar el análisis documental de los títulos suficientes que fueran requeridos a aquél que se atribuye el derecho de propiedad, éste no lograre demostrar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio y demás derechos alegados, desde el desprendimiento válidamente otorgado por la Nación venezolana, hasta el título debidamente protocolizado de adquisición por parte de quien alega propiedad.
>
> Queda a salvo, en todo caso, los recursos administrativos y acciones judiciales que pudieran corresponder al efecto.
>
> Se consideran desprendimientos válidamente otorgados por la Nación venezolana los siguientes:
>
> 1. Las ventas puras y simples perfectas e irrevocables realizadas por el extinto Instituto Agrario Nacional (IAN) a favor de un particular (persona natural o jurídica) siempre que se corresponda con las Resoluciones del Directorio del Instituto Agrario Nacional (IAN).
> 2. Las adjudicaciones de tierras realizadas por los Ministerios de Fomento, Agricultura y Cría, Secretaría de Hacienda, Ministerios de Agricultura, Industria y Comercio, a favor de un particular o colectivos. Para que las mismas surtan plenos efectos jurídicos deben constar en la memoria y cuenta del ministerio respectivo o en la Gaceta Oficial de la República. Así como las adjudicaciones de tierras otorgadas por los Presidentes de los Estados de la Federación, de acuerdo a lo establecido en la Resolución del 13 de mayo de 1891.
> 3. Los haberes militares, siendo éstos las adjudicaciones de tierras baldías o confiscadas a los emigrantes españoles que se otorgaron a los militares patriotas como recompensa por su participación en la guerra de independencia contra el imperio español, como un proceso de titulación, en tanto constituía una transferencia del derecho de propiedad sobre terrenos que pertenecían al Estado.

4. Los títulos otorgados por la Corona Española, bien sea bajo la figura de Merced, por Composición o Cédulas Reales. En el caso de los Títulos de Composición deben encontrarse debidamente convalidados por las Leyes Republicanas.
5. Los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales tales como las Sentencias de Reivindicación, Juicios de certeza de Propiedad y Prescripción Adquisitiva, declaradas definitivamente firmes, con autoridad de cosa juzgada.
6. Las ventas realizadas por entes gubernamentales con capital suscrito por la Nación debidamente validadas por la Procuraduría General de la República."[129]

Así, la merced, eran tierras otorgadas por la Corona Española a una persona, mientras que, la composición consistía en que esa persona a la que se le otorgó la merced no estaba conforme y empezaba a trabajar otras tierras que no eran de su propiedad, y con un testigo o funcionario público podía acudir ante la Corona Española a solicitar la composición de su merced. Por su parte, la cédula real, era una orden expedida por el Rey cuyo contenido otorgaba un derecho personal o colectivo u ordenaba alguna acción concreta. En la parte agrícola queda una porción por fuera y a pesar de que está dentro de la cédula real no ha sido desarrollada, o nunca fue expandida y actualmente puede ser desarrollada agrícolamente. Así, las tierras son clasificadas por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no por el verdadero propietario, sino que, dicha clasificación está basada es en el régimen de vocación de las tierras[130].

10.1.2.2. Instituto Nacional de Tierras (INTI).

El Instituto Nacional de Tierras (INTI) es el ente encargado de la administración de todas las tierras de la República, creado a través del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del año 2001, vino a reemplazar al anterior Instituto Agrario Nacional (IAN) que había sido creado a través de la Ley de Reforma Agraria de 1960. Al igual que su predecesor, es

[129] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[130] ALCÁNTARA NÚÑEZ, E., BAUMEISTER TOLEDO, A., ESCOBAR, F., GARBÁN FLORES, S., VÁSQUEZ de ESCOBAR, N., ARGUELLO, I. (2002). *Jornada "Procedimientos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario"*. Escuela Judicial del Tribunal Supremo de Justicia 2002.

un instituto autónomo con personalidad jurídica propia adscrito al Ministerio con competencia en agricultura y tierras; como ente encargado de la administración y distribución de tierras de la República, forma parte de la administración pública agraria, la cual está sometida al control contencioso administrativo de la competencia especial agraria.

El Instituto Nacional de Tierras (INTI) fue creado con la finalidad de reemplazar en su totalidad al Instituto Agrario Nacional (IAN), el cual había venido perdiendo credibilidad y sobre él se cernían rumores de corrupción y mala gestión, como empezó a suceder con todas las instituciones del Estado venezolano a partir de la década de 1980, en cuanto a esto, a la fecha, no ha cambiado mucho, y esa pérdida de credibilidad y rumores son inclusive hasta superiores a los del Instituto Agrario Nacional (IAN). Por otra parte, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) es quien, a través de actos administrativos otorga o reconoce los derechos de los administrados sobre un lote de terreno, dichos actos administrativos son conocidos como “instrumentos de participación campesina”, los cuales varían dependiendo de la condición y tiempo del administrado.

Las actuaciones del Instituto Nacional de Tierras (INTI) son reguladas directamente por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la cual dispone, en cuanto a las competencias:

> **Artículo 117:** “Corresponde al Instituto Nacional de Tierras (INTI):
>
> 1. Adoptar las medidas que estime pertinentes para la transformación de todas las tierras con vocación de uso agrícola, en unidades productivas de propiedad social.
> 2. Otorgar, renovar y revocar certificados de clasificación de fincas, en los cuales se determinará su condición de: finca productiva o finca mejorable. El Instituto Nacional de Tierras (INTI), podrá otorgar, renovar o revocar, el correspondiente certificado a los propietarios u ocupantes de tierras con vocación de uso agrícola, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.
> 3. Determinar el carácter de ociosas que tengan las tierras con vocación de uso agrícola, o de uso no conforme, de ser el caso,

y rescatar o expropiar, según corresponda, las tierras que tengan tal carácter, de conformidad con lo previsto en esta Ley.

4. Conocer, decidir y revocar la procedencia de la adjudicación de tierras, así como otorgar los títulos de adjudicación.
5. Establecer los proyectos de mejoramiento de las tierras adjudicadas, que deben cumplirse a los fines de hacerlas productivas, con base en los planes de desarrollo del Ejecutivo Nacional.
6. Iniciar de oficio o por denuncia el procedimiento de rescate de tierras de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.
7. Ordenar la apertura del procedimiento de expropiación y solicitar la expropiación forzosa por ante el respectivo tribunal.
8. Llevar el Registro Agrario de tierras y aguas.
9. Levantar en censo de aguas con fines agrarios.
10. Expedir la Carta de Registro.
11. Afectar las tierras con vocación de uso agrícola, que hubieren sido desafectadas, en las cuales no existan desarrollos urbanos, ni construcciones o edificaciones.
12. Declarar o negar la garantía de permanencia prevista en la presente Ley. A estos efectos, el Instituto informará mediante resolución, a los solicitantes sobre los recaudos que deberán presentar para la declaratoria, así como de los trámites a seguir de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley y en las resoluciones que al efecto dicte el Instituto Nacional de Tierras (INTI).
13. Revocar el acto que declaró la garantía de permanencia, cuando esté plenamente demostrado que los supuestos que le dieron origen a su reconocimiento han cesado o si voluntariamente el beneficiario hubiere dejado de permanecer en las tierras.
14. Participar en la regulación del uso de las tierras con vocación de uso agrícola, ubicadas en Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, observando la normativa especial sobre la materia, en coordinación con los órganos competentes en materia ambiental.
15. Dictar los actos, circulares, providencias y resoluciones que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.
16. Solicitar a los entes públicos indicados en el artículo 83 de esta Ley, la transferencia de la titularidad del derecho sobre las tierras o fundos rústicos con vocación de uso agrícola a los que se refiere dicho artículo, o bien, la autorización para la ocupación y uso de las mismas, mientras se formaliza la transferencia, a los fines de que se realice el correspondiente rescate. En caso de silencio del ente solicitado, se entenderá otorgada la autorización para la ocupación y uso. A los fines del rescate, el Instituto también podrá celebrar convenios de ocupación y uso, con los referidos entes públicos, sobre las tierras o fundos rústicos con vocación de uso agrario objeto de transferencia, aunque ésta aún no se hubiese formalizado.

17. Disponer de las tierras con vocación de uso agrícola que no estén productivas, que sean baldíos nacionales o que pertenezcan al dominio de la República, institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones o cualquier entidad de carácter público nacional, con el objeto de convertirlas en unidades económicas productivas, mientras la titularidad sobre las mismas sea transferida a su patrimonio, sea autorizada su ocupación y uso, o sea celebrado el convenio de ocupación y uso.
18. Ejercer el derecho de rescate de tierras con vocación de uso agrícola, sobre tierras de su propiedad o del dominio de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier entidad de carácter público nacional, incluso baldíos nacionales, que se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente.
19. Ejercer el derecho de rescate sobre tierras cuya propiedad sea atribuida a particulares cuando al efectuar el análisis documental de los títulos suficientes que fueran requeridos a aquél que alegue el derecho de propiedad, éste no lograre demostrar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio y demás derechos alegados.
20. Efectuar el análisis documental de los títulos suficientes que fueran presentados en el procedimiento de rescate y registro agrario, por aquél que alegue el derecho de propiedad. A tales efectos, los particulares deberán consignar el tracto sucesivo de los documentos que le sean requeridos, así como aquéllos pertinentes y necesarios para ello.
21. Autorizar la incorporación en las tierras con vocación agrícola a los diferentes entes del Estado o grupos de campesinos y campesinas organizados mediante la creación de unidades de propiedad social, para garantizar la seguridad agroalimentaria y justa distribución e intercambio de los diferentes productos agrícolas de acuerdo a los planes establecidos por el Ejecutivo Nacional.
22. Solicitar a las administraciones estadales todo tipo de información y colaboración necesaria para el eficaz ejercicio de sus competencias, en particular para la sustanciación de los procedimientos administrativos a que se refiere la presente Ley.
23. Conservar y proteger los recursos naturales existentes en tierras con vocación de uso agrícola, en coordinación con los órganos competentes, con el objeto de garantizar el desarrollo rural sustentable.
24. Suscribir convenios con terceros para el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en tierras con vocación de uso agrícola propiedad del Instituto, sin perjuicio de la obtención de los permisos correspondientes por parte de las autoridades competentes. Se reserva el Instituto Nacional de Tierras (INTI), la administración y aprovechamiento de los minerales no

metálicos ubicados en las tierras de su propiedad, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley.
25. Reclamar los pagos que correspondan por servidumbres constituidas o por constituir, en tierras de su propiedad. En ejercicio de esta competencia el Instituto podrá suscribir convenios con terceros, que garanticen el pago respectivo a favor del Instituto.
26. Velar por el cumplimiento de las normas ambientales.
27. Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos."[131]

Veintisiete competencias a través de las cuales, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) ha de realizar sus actuaciones, con la discrecionalidad de las demás que les sean atribuidas tanto por las leyes como los reglamentos. Por otra parte, a nivel estadal, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) se encuentra representado por las Oficinas Regionales de Tierras (ORT), las cuales se encargan de sustanciar los procedimientos administrativos para posteriormente remitirlos al Instituto Nacional de Tierras (INTI) central para el proferimiento del acto administrativo definitivo que otorga el derecho al administrado sobre el lote de terreno. Debe destacarse que, el superior jerárquico de las Oficinas Regionales de Tierras es el Directorio Nacional del Instituto Nacional de Tierras, quien ejerce como máxima autoridad administrativa del Instituto.

10.1.3. Los Recursos Naturales Renovables

En la presente investigación, el tema de los recursos naturales renovables será tratado con mayor profundidad en un capítulo, sin embargo, resulta necesario hacer referencia a estos como un elemento determinante de la competencia agraria. El Derecho Agrario no comprende únicamente a la actividad agraria en sentido estricto, por el contrario, en sentido amplio comprende a los recursos naturales renovables los cuales son esenciales para el desarrollo de la actividad agraria, la utilización de los recursos forestales y acuáticos, la biodiversidad de los ecosistemas determina una especialidad

[131] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

material para la actividad agraria y por consiguiente para la competencia agraria.

Los recursos naturales renovables comprenden las denominadas zonas verdes las cuales, son definidas como "(…) los espacios libres de un inmueble afectados a usos comunitarios de solaz y esparcimiento, para actualizar los valores bioestéticos del ambiente con miras al mejoramiento de la 'calidad de la vida'"[132], estos recursos y éstas zonas permiten que la sociedad se desarrolle en un ambiente sano, lo que estriba en la importancia para el Derecho Agrario tutelar los intereses sobre los recursos naturales renovables.

10.1.4. Los Contratos Agrarios

En el desarrollo de la actividad agraria se producen una serie de relaciones intersubjetivas las cuales son susceptibles de generar conflictos o controversias, actualmente la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, prohíbe la celebración de contratos que permitan la explotación directa de la tierra por parte de terceras personas, lo que es considerado como tercerización, así, dicha ley dispone:

> **Artículo 7:** (…) a los efectos de la presente Ley, se entiende por tercerización toda forma de aprovechamiento de la tierra con vocación de uso agrícola mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta o el mandato de trabajarla, bien sea a través de la constitución de sociedades, arrendamientos, comodatos, cesión de derechos, medianería, aparcería, usufructo o, en general, cualquier forma o negocio jurídico, oneroso o no, con los cuales el que se atribuye la propiedad de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él.
>
> No están comprendidos dentro de la definición establecida en el aparte anterior los contratos celebrados con el objeto de realizar obras de infraestructura, mecanización de suelos, nivelación, riesgo, extracción, fumigación y cualquier otra actividad que sólo

[132] VENTURINI VILLARROEL, A.J. (1982). Las zonas verdes como unidad ambiental desde el punto de vista jurídico y su importancia para el Derecho Agrario. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 12.* p. 56.

pretenda incorporar, reparar o mejorar las condiciones de agrosoporte producto de las tierras.

(…)"[133]

La tercerización fue una innovación de la reforma de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del año 2010, el nuevo texto agrario que reemplazó a la Ley de Reforma Agraria de 1960 ha sido criticado por sectores de la sociedad venezolana que han afirmado que este está inspirado en la legislación comunista, pues concibe un paternalismo del Estado sobre las tierras, pues se implementó un control del Estado en el sector agrícola y sus ramos conexos, similar al que existiera en su época en la Unión Soviética y a los existentes en Cuba y Vietnam[134].

10.2. Características de la Competencia Especial Agraria

Por mandato constitucional, la competencia especial agraria reviste un carácter especialísimo debido a que los derechos referentes a la agroalimentación y al medio ambiente son derechos sociales, los cuales toman una preponderancia significativa en cuanto a los asuntos del Estado. La especialidad y la autonomía propia se conjugan para entender que los órganos jurisdiccionales que ostentan la competencia agraria son totalmente diferentes de los demás órganos, y que, por ser derechos sociales requieren de una regulación y protección especial, de allí que, como fuero atrayente, todos los asuntos relacionados con el sector agrícola y ambiental, a excepción de lo relacionado con la comisión de hechos punibles, sean conocidos por los tribunales agrarios del país.

---

[133] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

[134] Molina R., L.E. (2013). Ley de tierras y desarrollo agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de su aplicación. Universidad de Los Andes. [Documento en línea]. Disponible: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/39060/capitulo12_molina.pdf;jsessionid=3BAE881FF3596A7FCE5E09771D209F6D?sequence=1 [Consulta: 2020, febrero 10].

El fuero agrario en Venezuela data desde el año 1976 cuando se promulgó la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, la materia agraria, como fuero atrayente, la competencia especial agraria busca que se mantenga la actividad agroproductiva del país y no se vea detenida por una simple controversia intersubjetiva suscitada por una disputa entre particulares. De allí que los órganos jurisdiccionales con competencia agraria propendan siempre la realización de una justicia eminentemente social, donde resulte siempre beneficiado el interés social, el interés colectivo nacional y no los intereses privados de los justiciables como sucede en los asuntos civiles.

11. Jerarquización de los Tribunales Agrarios en Venezuela

Como se referenció anteriormente, la exposición de motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario modificó el marco legal de la materia agraria, reestructuró y modificó a los órganos jurisdiccionales agrarios de una manera distinta a la que regía la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios del año 1982, recalcando el carácter especialísimo que significa la competencia agraria y la trascendencia que implican los asuntos relacionados a ésta. El constituyente de 1999, con la finalidad destacar los derechos sociales, dada la orientación del Estado Social de Derecho y de Justicia, especificó, a diferencia de la Constitución de 1961, que, las materias, laboral, agraria y de menores son de suma importancia, y por ello se requería de una dependencia especialísima dentro de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, de allí la creación de las llamadas Salas Especiales de dicho tribunal.

La anterior jerarquización de los tribunales agrarios del país resulta interesante, en el sentido de que, no existía una jerarquización propia de la competencia, sino que, dependiendo del asunto, los tribunales tenían diferente jerarquía, así, las apelaciones contra los fallos de los tribunales de primera instancia en el procedimiento ordinario, las conocía el denominado Juzgado Superior Agrario del país, cuya sede estaba en Caracas, y el recurso de

casación le correspondía conocerlo a la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, mientras que, en materia contencioso administrativa agraria, el ya mencionado tribunal superior fungía como primera instancia, y sus fallos eran apelables ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Esa antigua jerarquización anómala de los tribunales agrarios fue modificada por la Constitución de 1999 y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, estableciendo un orden específico entre los distintos órganos jurisdiccionales agrarios del país, unificándolos todos bajo la llamada "jurisdicción agraria" conformada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia y su Sala Especial Agraria, los tribunales superiores agrarios y los tribunales de primera instancia agraria, marcando la separación de la competencia agraria de la competencia civil, que siempre ha querido subordinar a la primera, y la separación también del contencioso administrativo general. Dispone entonces la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de manera expresa:

> **Artículo 151:** "La jurisdicción especial agraria estará integrada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, y los demás tribunales señalados en esta Ley.
>
> La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, debido a la especialidad de la materia, conocerá no sólo de los recursos de casación, sino de los asuntos contenciosos administrativos que surjan con motivo de la aplicación de la presente Ley, y a tal efecto, creará una Sala Especial Agraria.
>
> La ley que rige al Tribunal Supremo de Justicia establecerá las atribuciones de la Sala de Casación Social, sin embargo, ésta ejercerá las atribuciones que la presente Ley le otorgue desde su entrada en vigencia."[135]

Un rasgo característico y que debe destacarse de la antigua jerarquización de los tribunales agrarios en Venezuela, es que estos estaban organizados en las llamadas "regiones agrarias", las cuales, eran una especie de circunscripciones judiciales pero que únicamente agrupaba a los distintos

[135] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

tribunales agrarios del país de acuerdo a su distribución y competencia territorial y funcional y los órganos de la administración pública agraria, llegando a existir hasta catorce regiones agrarias a lo largo y ancho del país[136], así lo establecía la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

> **Artículo 3:** "La Jurisdicción Agraria se organizará en atención a las regiones establecidas para el funcionamiento de los órganos agrarios del Poder Ejecutivo. En cada una de éstas Regiones, el Consejo de la Judicatura podrá crear Tribunales Superiores Agrarios; así mismo podrá crear en cada Entidad Federal los Tribunales Agrarios de Primera Instancia que considere necesarios."[137]

Sin embargo, a pesar de lo anterior, hay que destacar que, en Venezuela, no existe un pleno de tribunales agrarios especializados o que detenten exclusivamente la competencia agraria, pues, resulta también costoso para el Estado venezolano crear una cantidad sin fin de órganos jurisdiccionales especializados en zonas donde geográficamente, no están dadas las condiciones para tal creación, o resulta más provechoso que sea un solo tribunal el que detente la competencia agraria compartida con otras dentro de un ámbito territorial determinado, como lo son los llamados tribunales con competencias múltiples[138]. El uso de la palabra "tribunal" se utilizará para referenciar al órgano jurisdiccional en general, mientras que, la palabra "juzgado" se utilizará para referenciar al órgano jurisdiccional en específico.

11.1. Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Especial Agraria

La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia fue una innovación de la Constitución de 1999 y el nuevo Poder Judicial que ésta trajo consigo, pues, anteriormente, ni la Constitución de 1961 ni la Ley Orgánica de

[136] DUQUE CORREDOR, R.J. (1986). *Op. Cit*.
[137] Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[138] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010). *Op. Cit.*

la Corte Suprema de Justicia referenciaba a tal Sala. Por mandato constitucional, se estableció que la materia agraria iba a ser conocida por la Sala de Casación Social, ésta Sala, al igual que las demás Salas del Tribunal Supremo, a excepción de la Sala Plena y la Sala Constitucional, está integrada por cinco magistrados, y tiene como competencias según la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia:

> **Artículo 30 – Competencias de la Sala de Casación Social:** "Son competencias de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia:
>
> 1. Conocer el recurso de casación en los juicios del trabajo, familia, de protección del niño, niña y adolescente y agrarios.
> 2. Conocer, en alzada, los recursos contencioso-administrativos de nulidad en materia ambiental y agraria.
> 3. Conocer el Recurso de Control de Legalidad.
> 4. Las demás que establezcan la Constitución de la República y las leyes."[139]

Dispone así la norma general lo que puede considerarse como parte de las competencias comunes de las Salas, pero especifica las materias sobre las cuales versan esas competencias, destacándose la parte *in fine* del numeral 1 y el numeral 2, que hacen referencia a la materia agraria y ambiental. Por otra parte, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la norma rectora de la materia agraria establece lo relativo a la Sala Especial Agraria, la cual, tiene como competencias:

> **Artículo 184:** "Dada la especialidad e interés social de la materia regulada en la presente Ley, será de la competencia de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, además de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República y las leyes de la República, las siguientes:
>
> 1. De los recursos de interpretación que sean interpuestos sobre normas contenidas en la presente Ley.
> 2. De los recursos de casación en materia agraria.
> 3. De las apelaciones o consultas de las sentencias dictadas por los tribunales superiores contencioso administrativos agrarios y

[139] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

demás asuntos contenciosos administrativos relacionados con la materia regulada en la presente Ley.

4. Cualquier otra competencia que las leyes le atribuyan."[140]

Específica y complementa entonces la norma contenida en el artículo 184 las competencias generales señaladas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y deja abierto el abanico de que la Sala Especial Agraria pueda asumir cualquier otra competencia referente a la materia agraria, la Sala de Casación Social en su oportunidad, haciendo referencia al artículo 173 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (hoy artículo 184) señaló:

> "(…) el Decreto con Fuerza de **Ley Tierras y Desarrollo Agrario, la cual está destinada a establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, no cabe duda que la competencia para conocer** del presente asunto, tal como lo consagra expresamente el artículo 173 antes citado, **corresponde a la Sala Especial Agraria, además de que tal circunstancia reviste un carácter afín con las competencias atribuidas a dicha Sala**, como lo es en este caso específico, la interpretación de los artículos mencionados, ya que están relacionados con la materia agraria (…)"[141] (subrayado y resaltado propio).

Es por el carácter social y la preponderancia del interés colectivo en la materia agraria que se ideó a la Sala Especial Agraria, para que conociera de los asuntos referentes a dicha materia, apartándose la Sala de Casación Civil, y especializándose en una dependencia única de la Casación Social. Por otra parte, la Sala Especial Agraria no constituye como tal una Sala adicional del Tribunal Supremo de Justicia, sino que, está dentro de la misma Sala de Casación Social y la integran dos magistrados de ésta junto con un conjuez

[140] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[141] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 532 del 08 de octubre de 2002. (Caso: Luis Enrique Alas Méndez). Exp. N° 02-457. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/octubre/RINT532-081002-02457.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

que asume las ponencias permanentes respecto a las causas que llegan a dicha Sala[142].

11.2. Tribunales Superiores Agrarios

La creación de los Tribunales Superiores Agrarios fue una innovación en el marco de la descentralización de los años 90 puesto que en el año 1992, el Consejo de la Judicatura ordenó la creación de ocho tribunales de ésta categoría a lo largo del país[143], facilitando el acceso oportuno a la justicia y en el sentido de la pluralidad de dichos tribunales, pues anteriormente, solamente existía el Juzgado Superior Agrario, con competencia en todo el territorio nacional y cuya sede se encontraba en la ciudad de Caracas, lo que, podía entenderse como un impedimento para el acceso oportuno a la justicia en el sentido de que, los justiciables, al momento de recurrir un acto administrativo emanado por la administración agraria de la época debían trasladarse hasta la capital del país para ejercer tal recurso.

En su oportunidad, se planteó la posibilidad de que ese único Juzgado Superior Agrario nacional fuera colegiado, pero debido a la oposición que realizara la Procuraduría Agraria Nacional se desistió de tal idea y se continuó con el tribunal unipersonal, quedando abierta la posibilidad de la creación de otros tribunales superiores. Con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los Tribunales Superiores Agrarios fueron distribuidos de acuerdo a las antiguas regiones agrarias del país, las cuales fueron suprimidas propiamente[144]. Ésta categoría de tribunal funge como alzada de los tribunales de primera instancia,

---

[142] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[143] JIMÉNEZ PERAZA, J.A. (2010). *Op. Cit*.
[144] Sánchez Noguera, A. (2007). La Jurisdicción Agraria en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. *Revista de Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad.* Universidad de Los Andes. [Revista en línea]. *33.* Disponible: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/revistaagraria/issue/view/565 Consulta: [2020, febrero 09].

y como primera instancia en materia contencioso administrativa agraria, tal y como lo dispone el artículo 156:

> **Artículo 156:** "Son competentes para conocer de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:
>
> 1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.
> 2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia."[145]

Del mismo modo, la competencia que le es atribuida por la norma contenida en el artículo 156 es complementada con el artículo 157 que establece:

> **Artículo 157:** "Las competencias atribuidas de conformidad con el artículo anterior comprenden el conocimiento 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."[146]

De las dos normas transcritas, con mayor énfasis, la contenida en el artículo 157, se resalta el carácter especialísimo de la competencia agraria su contencioso administrativo, destaca que se atribuye a la Sala Especial Agraria la competencia como alzada de los Tribunales Superiores Agrarios del país, del mismo modo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia realizó una aclaratoria en cuanto al contencioso administrativo agrario y la competencia en cuanto a los amparos constitucionales de la siguiente manera:

> "(…) se ha planteado la determinación de la competencia de los Juzgados Superiores Agrarios sólo en relación con la actividad desarrollada fundamentalmente por los órganos o entes regulados expresamente en (…) el vigente Decreto con Fuerza de Ley de

[145] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[146] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

Tierras y Desarrollo Agrario, a los cuales se les ha sometido a un régimen contencioso y constitucional especial agrario; omitiéndose un pronunciamiento expreso en torno a los órganos o entes que ejercen competencias en materia agraria y que son regulados en otros instrumentos normativos.

(…)

Igualmente, de forma general debe concluirse que en todos los casos de amparos constitucionales interpuestos en contra de la Administración Agraria, corresponderá su conocimiento, en primer grado de la jurisdicción constitucional, a los Juzgados Superiores Regionales Agrarios con competencia en el territorio en el cual se materialice la lesión denunciada y en alzada por apelación o consulta a esta Sala Constitucional, conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 *eiusdem*, relativo al juez de la localidad (…)

En forma particular, se debe plantear como régimen transitorio para los casos de amparos constitucionales interpuestos en contra de la Administración Agraria aquí analizados, el siguiente:

(i) Aquellos amparos constitucionales que se hayan interpuesto ante tribunales distintos a los Juzgados Superiores Regionales Agrarios con competencia en el territorio en el cual se materialice la lesión denunciada, y que a la fecha de publicación de la presente sentencia en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela no hayan sido aún admitidos, deberán remitirse a los Juzgados Superiores Regionales Agrarios. Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (…)

(ii) Aquellos amparos constitucionales que se hayan interpuesto ante tribunales distintos a los Juzgados Superiores Regionales Agrarios con competencia en el territorio en el cual se materialice la lesión denunciada, y que a la fecha de publicación de la presente sentencia en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela ya hayan sido admitidos y estén en fase de sustanciación, se decidirán las correspondientes causas en virtud del principio *perpetuatio loci* y conocerá en alzada en virtud del artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y del criterio antes

expuesto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.”
[147]

La Sala Constitucional le atribuyó conforme a criterio jurisprudencial la competencia en materia de amparo a los Tribunales Superiores Agrarios del país, pues la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario omitió tal competencia. En consecuencia, los Tribunales Superiores Agrarios ostentan un doble grado de jurisdicción ya que fungen como primera instancia en materia contencioso administrativa agraria y como segunda instancia o alzada respecto a las apelaciones contra los fallos dictados por los Tribunales de Primera Instancia Agraria, manteniendo la similitud en cuanto a las competencias con el antiguo Juzgado Superior Agrario y la integración unipersonal.

11.3. Tribunales de Primera Instancia Agraria

Los Tribunales de Primera Instancia Agraria, fueron denominados en sus inicios como “Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas” y posteriormente se les cambió la denominación a “Juzgados de Primera Instancia Agraria”, estos tribunales, como su nombre indica, fungen como la primera instancia en las controversias agrarias, las cuales, para ser calificadas como tal, la Sala de Casación Social señaló:

> “Así pues, para resolver el presente conflicto de competencia sustancial, se tendrá como norte la naturaleza del mismo, en función de la actividad agraria realizada, de manera que debe cumplirse con dos requisitos que determinan la competencia genérica de los Juzgados Agrarios, que son: A) Que se trate de un inmueble (predio rústico o rural) susceptible de explotación agropecuaria donde se realice actividad de esta naturaleza y que la acción que se ejercite sea con ocasión de esta actividad y B) Que ese inmueble no haya sido calificado como urbano, o de uso urbano, por lo tanto ambos

[147] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 262 del 16 de marzo de 2005. (Caso: Asociación Cooperativa Agrícola y de Usos Múltiples “Valle Plateado” vs Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (S.A.S.A.) del Ministerio de Agricultura y Tierras). Exp. N° 05-0299. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/262-160305-05-0299.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

requisitos legales deben cumplirse en forma concomitante para que proceda la competencia del Tribunal Agrario."[148]

La calificación de la controversia agraria depende así de la actividad agraria como principal elemento determinador de la competencia, conjuntamente con la ubicación del inmueble y la calificación que le es otorgada por la misma. La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios les otorgaba la competencia a los Tribunales de Primera Instancia de una manera diferente a la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, estableciendo:

> **Artículo 12:** "Los Juzgados de Primera Instancia Agraria conocerán entre otros, de las pretensiones que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos:
>
> A) Todo lo relativo a las expropiaciones contempladas para fines agrarios, forestales o de colonización.
> B) Acciones petitorias, reivindicatorias y posesorias en materia agraria.
> C) Deslinde judicial de predios rústicos o rurales.
> D) Acciones relativas al uso, aprovechamiento, constitución de servidumbres y demás derechos reales, para fines agrarios.
> E) Acciones sucesorales sobre bienes afectos a la actividad agraria.
> F) Partición de fundos rústicos o rurales.
> G) Acciones derivadas del derecho de permanencia.
> H) Juicios de desocupación o desalojos de predios rústicos o rurales.
> I) Acciones derivadas de perturbaciones o daños a la propiedad afectada a la Reforma Agraria.
> J) Acciones derivadas de contratos agrarios.
> K) Acciones derivadas de la aplicación de la Ley de Remisión, Reconversión y Consolidación de la Deuda de los Productores Agropecuarios y de los Decretos Presidenciales de interés agrícola.
> L) Acciones derivadas del incumplimiento en el suministro de insumos agrícolas y por retardo en la entrega de los créditos acordados a los sujetos beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria.

[148] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 442 del 11 de julio de 2002. (Caso: Ana María Ramírez Cerrada vs José Crispín Ramírez Cerrada y otros). Exp. N° 02-310. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/julio/RG442-110702-02310.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

M) Acciones derivadas de controversias surgidas entre productores agropecuarios o sus organizaciones y los organismos administrativos agrarios.
N) Acciones derivadas del ejercicio del derecho de dotación.
O) Acciones originadas con ocasión de la constitución del patrimonio familiar contemplado en la Ley de Reforma Agraria.
P) Acciones sobre mutaciones, divisiones ilegales y demás actos que tiendan ilegalmente a la parcelación de la dotación agraria en contravención de disposiciones legales.
Q) Acciones y medidas sobre parcelas, útiles y enseres de beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria.
R) Acciones que intente el Instituto Agrario Nacional para reivindicar las tierras que le hayan sido adscritas o de las cuales sea propietario.
S) Acciones derivadas de conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de índole agraria.
T) Acciones derivadas del crédito agrario.
U) Acciones y controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables, que determinen la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Forestal de Suelos y Aguas y demás leyes aplicables.
V) De los delitos y faltas en materia de recursos naturales renovables.
W) En general, de todas las acciones, medidas y controversias en materia agraria."[149]

Veintitrés literales consagraba la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios en los cuales especificaba la competencia de los Tribunales de Primera Instancia Agraria del país, destacándose el literal A, el cual era una competencia que le correspondía a los Tribunales Superiores Agrario y no a los Tribunales de Primera Instancia propiamente dichos, y el literal V, que le otorgaba una competencia en materia penal para conocer de los delitos y faltas cometidos contra los recursos naturales renovables, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario modificó sustancialmente las competencias de los Tribunales de Primera Instancia.

Artículo 197: "Los juzgados de primera instancia agraria conocerán de las demandas entre particulares que se promuevan con ocasión de la actividad agraria, sobre los siguientes asuntos:

[149] Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

1. Acciones declarativas, petitorias, reivindicatorias y posesorias en materia agraria.
2. Deslinde judicial de predios rurales.
3. Acciones relativas al uso, aprovechamiento, constitución de servidumbres y demás derechos reales, para fines agrarios.
4. Acciones sucesorales sobre bienes afectos a la actividad agraria.
5. Acciones derivadas del derecho de permanencia.
6. Procedimientos de desocupación o desalojos de fundos.
7. Acciones derivadas de perturbaciones o daños a la propiedad o posesión agraria.
8. Acciones derivadas de contratos agrarios.
9. Acciones de indemnización de daños y perjuicios derivados de la actividad agraria.
10. Acciones originadas con ocasión a la constitución del patrimonio familiar agrario.
11. Acciones derivadas de conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de índole agraria.
12. Acciones derivadas del crédito agrario.
13. Acciones, y controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables que determine la ley.
14. Acciones derivadas del uso común de las aguas de regadío y de las organizaciones de usuarios de las mismas.
15. En general, todas las acciones y controversias entre particulares relacionados con la actividad agraria." [150]

Las competencias de los Tribunales de Primera Instancia pasaron de veintitrés a quince con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, pues dicha ley separó algunas competencias y se las atribuyó directamente a los Tribunales Superiores Agrarios en un artículo por separado, asimismo, fue suprimida la competencia en cuanto a los delitos y faltas referentes a los recursos naturales renovables, transfiriendo ésta competencia exclusivamente a los tribunales penales. Básicamente, los Tribunales de Primera Instancia Agraria han mantenido las mismas competencias tanto en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios como en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y solo se han realizado algunas modificaciones de forma en el articulado de la ley,

[150] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

manteniendo la misma finalidad, y conservándose como tribunales unipersonales.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DEL PODER CAUTELAR

Sumario: 1.- La Prevención como Fin del Derecho. 2.- Acciones Cautelares. 3.- Poder Cautelar. 4.- Las Medidas Cautelares. 5.- Clasificación de las Medidas Cautelares en el Código de Procedimiento Civil. 6.- Caducidad y Extinción de las Medidas Cautelares. 7.- El Poder Cautelar Agrario. 8.- Las Medidas Cautelares Agrarias. 9.- Medidas de Protección a la Actividad Agroalimentaria, Biodiversidad y Recursos Naturales Renovables. 10.- Caducidad y Extinción de las Medidas Cautelares Agrarias.

1. La Prevención como Fin del Derecho

En el desarrollo de la vida social existe un sinfín de situaciones fácticas diferentes una de las otras dada la volatilidad del ser humano, el Derecho como sistema de normas para regular la conducta de la vida en sociedad no puede prever todas las situaciones fácticas que ocurren o pueden ocurrir en la realidad, por lo que, el legislador al momento de crear la norma jurídica, plasma en ésta un supuesto general y abstracto que le permite al operador de justicia subsumir la situación fáctica ocurrida en el mundo real y que produce efectos en el mundo jurídico.

La realización de la subsunción de la situación fáctica en el supuesto general y abstracto de la norma da inicio a un proceso mediante el cual se busca resolver el conflicto que ha sido generado por la situación fáctica a través de la administración de justicia, la visión del proceso como medio ideal para la realización de la justicia es una realidad, pero puede decirse que esa realidad se queda en el espectro semántico de los idealistas, pues muchas

veces, ese proceso no termina en una administración de justicia, sino en una administración de injusticia por cómo se desarrolla, o por la demora que éste puede significar.

Son diversos los perjuicios derivados de una situación fáctica que afectan la esfera jurídica del sujeto agraviado, quien acude ante los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, es en base a esto, que el legislador les confiere un poder especial a los órganos jurisdiccionales para prevenir, mitigar o atenuar esos perjuicios generados al sujeto agraviado, de allí que aparezca la tutela cautelar jurisdiccional la cual es definida como: "(…) aquella que va dirigida a hacer cesar el peligro de un daño en potencia, impidiendo la comisión o continuación de un acto perjudicial al interesado, o facilitando la actuación futura del derecho mismo."[151].

La tutela cautelar está orientada a evitar los perjuicios de los justiciables que acuden ante los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, ésta puede ser definitiva o provisional. La tutela cautelar definitiva, como especialidad de la tutela cautelar jurisdiccional está dirigida a evitar que un derecho sea violentado o exista una amenaza de violación, lo que da origen a que exista un interés del agraviado o potencial agraviado, destinada a la satisfacción de un derecho preventivo que ha sido producto de la violación o amenaza sobre un derecho subjetivo y evitar que éste sea lesionado con posterioridad en base a las mismas amenazas, mientras que la tutela cautelar jurisdiccional provisional está dirigida a la protección del derecho lesionado únicamente en el caso.

La tutela cautelar jurisdiccional se le es atribuida a todos los órganos jurisdiccionales del Estado, ésta tutela es manifestada a través del poder

[151] Henríquez La Roche, R. (1988). *Medidas Cautelares (según el nuevo Código de Procedimiento Civil)*. Tercera Edición. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. [Libro en Línea]. Disponible: http://www.venezuelaprocesal.net/Henriquezmedidas2.pdf [Consulta: 2020, febrero 09]. p. 29.

cautelar, el cual se ve exteriorizado a través de las medidas cautelares, sin embargo, el poder cautelar de los órganos jurisdiccionales es diferente uno del otro por razón de la competencia por la materia. Por otra parte, la tutela cautelar está interrelacionada con el fin preventivo del Derecho, pues protege los derechos e intereses no solo individuales sino también colectivos o difusos, derechos colectivos que son definidos como:

> "(…) aquellos de aspecto subjetivo supraindividual indeterminado, los cuales son vinculados accidentalmente por una circunstancia de hecho, y que su aspecto objetivo tiene que ser considerado como un todo. Afecta a una muchedumbre innumerable de personas, sin que entre ellas exista una relación base (…)"[152]

La protección de los derechos a través de la tutela jurisdiccional no distingue entre los derechos individuales y los colectivos o difusos, pues todos estos deben ser protegidos por los órganos jurisdiccionales del Estado. En los procesos donde son debatidos derechos individuales producto de un conflicto intersubjetivo, la petición de la tutela cautelar de estos está condicionada por la petición de la parte interesada, mientras que, en los procesos donde se debaten derechos colectivos o difusos es casi un deber del órgano jurisdiccional decretar una protección de dichos derechos inclusive de manera anticipada al inicio del proceso o sin necesidad de que exista tal proceso de manera previa, como sucede con las medidas especiales de protección consagradas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, las cuales son un caso especialísimo en el ámbito cautelar.

La tutela cautelar jurisdiccional implica una manifestación del poder soberano del Estado en el ejercicio de la función jurisdiccional y garante de los derechos de las personas, y ésta a su vez, integra la garantía de la tutela

[152] Rivera Morales, R. (2007). Los derechos e intereses colectivos como derechos fundamentales. [Documento en línea]. Disponible: http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistasicdp/article/download/77/pdf [Consulta: 2020, marzo 08].

judicial efectiva, la cual, según la Sala Constitucional, comprende una serie de derechos intrínsecos:

> "En efecto, el referido Juzgado pareciera desconocer que el derecho a la tutela judicial efectiva no se agota en un simple contenido o núcleo esencial, sino que, por el contrario, abarca un complejo número de derechos dentro del proceso, a saber: i) **el derecho de acción de los particulares de acudir a los órganos jurisdiccionales para obtener la satisfacción de su pretensión**, ii) el derecho a la defensa y al debido proceso en el marco del procedimiento judicial, iii) el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho, iv) el derecho al ejercicio de los medios impugnativos que establezca el ordenamiento jurídico, v) el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y vi) **el derecho a una tutela cautelar**."[153] (subrayado y resaltado propio).

La tutela cautelar es entonces un derecho que tienen los particulares al momento de acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer la garantía de la tutela judicial efectiva a través del ejercicio del derecho de acción, que da inicio al proceso judicial pudiendo pedir al órgano la protección de aquellos derechos que están siendo lesionados o están amenazados por un peligro o daño presente o futuro y que sirve también de presupuesto para fundamentar la pretensión, pero es requerido de manera esencial que si exista ese peligro o daño causado o la amenaza de que pueda existir para que la tutela cautelar jurisdiccional sea procedente.

2. Acciones Cautelares

Las acciones cautelares es el medio que le confiere el Estado a los justiciables para requerir de la tutela cautelar que éste les brinda a través de los órganos jurisdiccional, con la finalidad de que aquel daño, lesión o perjuicio que ha sido generado o está por generarse producto del conflicto intersubjetivo sea reparado, no ocurra, o que simplemente la decisión que sea tomada por

[153] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 971 del 16 de julio de 2013. (Caso: René Ravelo Hurtado). Exp. N° 12-0742. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/971-16713-2013-12-0742.HTML Consulta: [2019, octubre 20].

los órganos jurisdiccionales no quede en un simple papel, sino que surta plenos efectos tanto en el mundo jurídico como en el mundo fáctico, pues el Estado es el garante de la administración de justicia y encargado de la resolución de los conflictos que surgen en el seno de la sociedad.

Las acciones cautelares no son propiamente una acción, pues el derecho de acción es uno solo, sino que, son pretensiones cautelares que el legislador consagra para que los justiciables vean satisfechas sus pretensiones principales, claro ejemplo de pretensiones cautelares en el ordenamiento jurídico venezolano es la consagrada en el Código Civil, que dispone:

> **Artículo 171:** "En el caso de que alguno de los cónyuges se exceda de los límites de una administración regular o arriesgue con imprudencia los bienes comunes que está administrando, el Juez podrá, a solicitud del otro cónyuge, dictar las providencias que estime conducentes a evitar aquel peligro, previo conocimiento de causa. De lo decidido se oirá apelación en un solo efecto, si se acordaren las medidas y libremente, en caso contrario.
>
> Si las medidas tomadas no bastaren, el cónyuge perjudicado podrá pedir separación de bienes."[154]

La disposición del Código Civil constituye una mera pretensión cautelar no subsumible dentro de las categorías o clasificaciones de las medidas cautelares, y mucho menos, comparables con las medidas de protección a la actividad agroalimentaria y el medio ambiente que consagra la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como han pretendido afirmar aquellos que desconocen o tratan de manera despectiva al Derecho Agrario, pues la disposición normativa del Código Civil es una simple pretensión que el legislador le indica al cónyuge afectado para que éste peticione al órgano jurisdiccional que dicte una verdadera medida cautelar que evite la afectación del patrimonio de la comunidad conyugal.

[154] Código Civil Venezolano. (República de Venezuela). (1982, julio 26).

2.1. La Acción

El derecho de acción Humberto Cuenca lo define de la siguiente manera:

> "La acción es un poder público, puesto al servicio de un interés colectivo, que provoca la actividad jurisdiccional para obtener la tutela jurídica del Estado. Es un poder que la ley coloca a disposición de todos los ciudadanos, sin distinción alguna, garantizado expresa e implícitamente por los ordenamientos jurídicos contemporáneos, y a veces este poder es confiado a la propia iniciativa del órgano jurisdiccional en ciertos litigios de orden público. El interés colectivo debe entenderse en el sentido de que la acción es ofrecida por el Estado a la colectividad, a todos los ciudadanos, sean titulares o no del derecho reclamado (…)"[155]

El derecho de acción, constituye, junto a la jurisdicción y al proceso los tres elementos esenciales del derecho procesal, siendo la acción el medio a través del cual se busca eliminar la justicia privada en beneficio de la colectividad y el orden social, igualmente, es un derecho subjetivo del que goza un individuo para hacer valer sus derechos objetivos cuando estos son afectados y que, en la mayoría de oportunidades, queda a elección del afectado ejercer el derecho de acción o no.

Asimismo, la concepción del derecho de acción difiere de acuerdo a la orientación política del Estado, pues en los Estados Liberales, la acción es concebida como medio para la protección exclusiva de los derechos particulares, siendo ejercida contra el obligado quien debe reparar el derecho afectado, teniendo el Estado una intervención mínima en el proceso. En los Estados moderados, la acción es concebida de manera potestativa y subjetiva que sirve a los intereses individuales y se dirige no solo al obligado sino también al Estado, que es el punto donde convergen el interés particular

[155] CUENCA, H. (1981). *Op. Cit.* p. 135

pretendido y el interés público para lograr la protección de la colectividad y la justicia.

En este orden de ideas, los Estados Socialistas han concebido a la acción como la garantía estatal favorable a la colectividad, en la cual, el Estado como entidad protectora, no debe permitir que un derecho sea afectado, no por el perjuicio individual generado, sino que dicho permiso desvirtuaría la función jurisdiccional que beneficia al pueblo, por lo que, en el Derecho Socialista, la acción sirve al colectivo para la protección de los derechos de la masa que debe resultar en la reparación particular. En cuanto al ideal socialista de la acción, Cuenca señala:

> "La acción, como poder público popular, según la idea socialista, no puede ser aislada de los factores sociales, económicos, políticos y culturales que influyen poderosamente en la vida del derecho. La acción, en Occidente, se ha convertido en un instrumento de lucha para proteger los intereses de la burguesía, mientras en el mundo socialista es un medio accesible a las masas para mantener la legalidad revolucionaria y defender los derechos de la clase trabajadora (…)"[156]

Por ende, el derecho de acción universalmente tiene la misma finalidad, buscar el reconocimiento, modificación o extinción de un derecho objetivo, a través del ejercicio del derecho subjetivo que implica la acción, pero que, varía su concepción de acuerdo a la orientación política estatal, acogiendo Venezuela una posición intermedia o moderada dada su orientación social, pero a la vez, en los últimos años, ha cambiado a una orientación ya no social, sino socialista.

2.1.1. Elementos Estructurales de la Acción

Si bien es cierto que el derecho de acción es un derecho conferido a los particulares para hacer valer sus otros derechos, este se encuentra conformado por tres elementos esenciales. Como primer elemento, aparecen

[156] CUENCA, H (1981). *Ibídem*. p. 153.

los sujetos, dentro de este elemento existe una dualidad, ya que existe un sujeto activo, que son los particulares titulares del derecho, y, por ende, son los que tienen el poder necesario para poner en funcionamiento la actividad jurisdiccional del Estado en busca de la satisfacción del derecho objetivo. Por otra parte, existe un sujeto pasivo, que viene a ser el Estado representado en el órgano jurisdiccional que entra en conocimiento de la controversia suscitada, estando el Estado obligado a soportar el deber de satisfacción del derecho de acción al ser el titular de la función jurisdiccional.

Como segundo elemento, se tiene por objeto que dicho ejercicio que puso en funcionamiento al aparato jurisdiccional del Estado resulte una sentencia la cual contenga un resultado favorable o desfavorable, así como también, una resolución jurisdiccional simple que ponga fin al proceso y genere la paz social. Y como tercer elemento, la causa, la cual en el ejercicio del derecho de acción está justificada por el interés que tenga el accionante para acudir al órgano jurisdiccional e impulsar el proceso hasta su culminación definitiva que es la obtención de la sentencia, el interés procesal va a existir siempre que se requiera utilizar el proceso judicial para la resolución de conflictos y poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado.

2.1.2. Justificación de la Acción

El derecho de acción fue concebido con la finalidad de hacer valer el derecho objetivo vulnerado por la actuación de un individuo, buscando eliminar la justicia privada o por cuenta propia que generaba caos y anarquía en la sociedad, ya que, en el Estado moderno no podía seguir imperando la anarquía y el autoritarismo existente a lo largo de la historia. Por lo que, le correspondía al Estado mantener el orden, así, Couture[157] señala que la acción aparece con la necesidad de eliminar la justicia privada siendo reemplazada por la actuación de la colectividad organizada para hacer desaparecer del

[157] Couture, E.J. (1958). *Op. Cit.*

escenario social la justicia por cuenta propia ya que los órganos del Estado van a ser los encargados de la realización de la justicia.

2.1.3. Principio *Pro Actione*

El principio *pro actione* en Venezuela no ha sido plenamente definido, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 1064 de fecha 19 de septiembre del 2000 estableció:

> "En primer lugar, del principio *pro actione*, según el cual las condiciones de acceso a la justicia deben entenderse en el sentido de tamices que depuran el proceso, de allí, que la función ejercida por las formas y requisitos procesales esté en línea de hacer avanzar la pretensión por caminos racionales, y no de imposibilitar injustificadamente el ejercicio de la acción."[158]

En base a esto, el principio *pro actione* debe entenderse como una norma que rige al Derecho Procesal y orienta la actividad jurisdiccional de las partes y del operador de justicia para el correcto cumplimiento de la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

3. Poder Cautelar

Como se dijo con anterioridad, el poder cautelar es atribuido a los órganos jurisdiccionales del Estado, y varía dependiendo de la competencia que se le atribuye a cada órgano. El poder cautelar puede decirse que es la facultad que le legislador les confiere a los jueces (órgano jurisdiccional) para hacer valer sus decisiones. Este poder que se le atribuye a los órganos jurisdiccionales del Estado está caracterizado por la competencia material de cada tribunal, pues el poder cautelar que se les atribuye a los tribunales con competencia civil, contencioso administrativo, agraria entre otras, no son

[158] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia *apud* Graffe Pérez, A.A. (2014), *Aplicabilidad del Principio Pro Actione en la Concepción Dinámica y Bilateral de la Acción Procesal*. [Versión completa en línea]. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Marzo%202018/AAT3655.pdf [Consulta: 2020, abril 25]. pp. 145-146.

iguales entre sí, y en especial, difieren totalmente del poder cautelar en materia penal.

El poder cautelar en materia civil y mercantil está dirigido a proteger los intereses privados de los individuos que tienen un conflicto intersubjetivo, así, su destino es lograr que las acreencias reclamadas sean satisfechas por parte del contrario, teniendo una orientación patrimonial[159]. Por su parte, en el contencioso administrativo, el poder cautelar del juez goza de una mayor trascendencia y magnitud, pues este tiene la posibilidad de ordenarle a la Administración Pública la realización de una acción u omisión que permita resolver el conflicto que existe entre el justiciable y la misma administración para lograr la resolución de tal conflicto y que, bien sea el justiciable, o la administración vean su pretensión satisfecha.

El interés del legislador en conferir el poder cautelar a los órganos jurisdiccionales radica en que no pueden preverse todas las posibles soluciones a los conflictos intersubjetivos surgidos en el seno de la sociedad dada la variabilidad y volatilidad producto de la naturaleza cambiante del ser humano, de ahí que se erija el poder cautelar como el baluarte de los órganos jurisdiccionales para administrar justicia y hacer frente a esos conflictos variables y volátiles, pues si bien el Derecho evoluciona conforme lo hace la sociedad, no lo hace al mismo nivel de rapidez, y prever una solución a cada conflicto en especial resulta imposible, pues significaría entonces crear una ley especial para cada conflicto en particular, generándose un sinfín de leyes que harían colapsar al ordenamiento jurídico del Estado.

El poder cautelar es exteriorizado a través de las medidas cautelares que decreta el órgano jurisdiccional competente que conoce del conflicto

[159] Sartori (s.f.). El debido concepto de lo cautelar. [Documento en línea]. Disponible: http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/SARTORI.pdf [Consulta: 2020, febrero 10].

intersubjetivo, la actuación cautelar del órgano jurisdiccional está sometida a la petición que haga el justiciable interesado a través de la pretensión cautelar con la finalidad de lograr la satisfacción de la pretensión principal, y solamente en casos excepcionales es procedente que el órgano jurisdiccional actúe de oficio, todo ello da inicio a una incidencia en el proceso principal que se resuelve mediante un procedimiento breve para evitar un mayor perjuicio a su esfera jurídica. El poder cautelar al ser manifestado, presupone una limitación a los derechos que los terceros puedan tener sobre la esfera jurídica del justiciable, siendo ésta esfera jurídica el patrimonio de este por lo general.

4. Las Medidas Cautelares

En concatenación con las consideraciones hechas respecto al poder cautelar, es menester referirse a las medidas cautelares propiamente dichas más no a las pretensiones cautelares, pues las primeras son la respuesta que da el órgano jurisdiccional a éstas últimas una vez que son verificados los requisitos necesarios para el decreto de la medida. Las medidas cautelares tienen una finalidad asegurativa para los intereses involucrados en el conflicto intersubjetivo para lograr la verdadera justicia y son un medio por el cual, el órgano jurisdiccional a través de una imposición coercitiva hace cesar un daño existente o posible de que exista mientras dura el proceso judicial.

En todas las materias, los órganos jurisdiccionales pueden decretar las medidas cautelares dentro del ámbito de sus competencias y de acuerdo a la autoridad que les confiere la ley para hacerlo, así, por ejemplo, en materia penal la medida cautelar más utilizada por los órganos jurisdiccionales es la medida preventiva de privación de la libertad del acusado para evitar que este evada a la justicia y responda por el hecho punible que cometió. El Código de Procedimiento Civil al ser la norma general del proceso judicial venezolano, le confiere el poder cautelar a los órganos jurisdiccionales de manera principal y supletoria, principal porque los órganos jurisdiccionales con competencia civil

aplican directamente las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, supletoriamente porque los órganos jurisdiccionales de otras materias que son regidas por leyes especiales, en ocasiones remiten a la aplicación del Código.

> **Artículo 585:** "Las medidas preventivas establecidas en este Título las decretará el Juez, **sólo cuando exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo** y siempre que se acompañe un medio de prueba **que constituya presunción grave** de esta circunstancia y **del derecho que se reclama**."[160] (subrayado y resaltado propio).

De la norma se colige que ésta establece los supuestos necesarios sobre los cuales puede fundamentarse el decreto de la medida cautelar en cualquier materia, como lo es el riesgo de que la decisión que sea dictada no pueda ser ejecutada y la presunción de que el derecho reclamado sea afectado por la inejecución de la decisión, siendo esto una consagración del poder cautelar general de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, por más de que las medidas cautelares tengan una finalidad asegurativa y protectora de un derecho subjetivo, éstas no pueden trasgredir los derechos subjetivos de la parte afectada por el decreto de la medida, es decir, no puede generarse un gravamen mayor al que pudiese sufrir el beneficiario de la medida, por lo que debe existir una proporcionalidad entre la medida y las razones que sirvieron de fundamento para el decreto de ésta, así, el Código dispone:

> **Artículo 586:** "El Juez limitará las medidas de que trata este Título, a los bienes que sean estrictamente necesarios para garantizar las resultas del juicio. A tal fin, si se comprueba que los bienes afectados exceden la cantidad de la cual se decretó la medida, el Juez limitará los efectos de ésta a los bienes suficientes, señalándolos con toda precisión. En este caso, se aplicará lo dispuesto en el artículo 592, Capítulo II del presente Título."[161]

Una trasgresión significativa en la esfera jurídica del afectado por la medida cautelar sería una contrariedad a los postulados generales del Derecho y la justicia, pues el beneficiario de la medida no puede pretender que

[160] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[161] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Ibídem.*

en base a una trasgresión mayor a la que él sufre, sean protegidos sus derechos subjetivos, esto quebranta la igualdad, la equidad y va en contra de los principios rectores de la justicia, pues siguiendo el ideal de justicia de Ulpiano, de darle a cada quien lo que se merece, debe impartirse una justicia equitativa que permita la satisfacción de los intereses de cada quien.

4.1. Características de las Medidas Cautelares

Las medidas cautelares son caracterizadas por la jurisdiccionalidad pues ameritan ser interpuestas ante los órganos encargados de ejercer la función jurisdiccional, la provisionalidad de las acciones cautelares está relacionada con que la decisión que acuerda el decreto de una medida cautelar no adquiere fuerza de cosa juzgada, sino que, está sujeta a modificaciones que pueden conllevar a la revocatoria por parte del órgano jurisdiccional que la decretó, el decreto de una medida cautelar no resuelve el fondo del litigio, sino que asegura que este pueda ser resuelto[162].

Del mismo modo, característica de las medidas cautelares es la urgencia, la cual, está fundamentada en el peligro o temor de sufrir un perjuicio producto de la demora o retardo en la resolución del conflicto intersubjetivo por parte del órgano jurisdiccional, así como también son un medio de carácter instrumental que permite la realización de la justicia y facilitan la ejecución de las decisiones del órgano jurisdiccional[163], son de carácter autónomo en el sentido de que tienen una naturaleza, objeto y finalidad propia que las distinguen de otras medidas y actuaciones judiciales.

[162] Ariano Deho, E. (s.f.). Apuntes sobre la duración temporal de la tutela cautelar. [Documento en línea]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109795.pdf Consulta: [2020, mayo 04].
[163] Ariano Deho, E. (s.f.). *Ibídem*.

La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia ha ratificado las anteriores características de las medidas cautelares en los siguientes términos:

> "En ese orden de ideas, es menester atender a la naturaleza de las medidas cautelares, las cuales implican brindar tutela judicial anticipada a los beneficiarios de las mismas; razón por la cual, se les reconoce autonomía en cuanto a la medida en sí misma y al procedimiento para sustanciarlas, pues los requisitos para su procedencia son distintos, aunque íntimamente relacionados, a los exigidos para la procedencia de las pretensiones debatidas en la causa principal. Esto es lo que explica que su trámite y sustanciación, no obstante, su carácter instrumental y, por ende, accesorio con respecto al juicio en el que son solicitadas, se realice en cuaderno separado, con lo que, las decisiones que se dicten en la sustanciación deben estar sometidas a un régimen recursivo igualmente separado y autónomo.
>
> (…)
>
> No podía el Juez de la recurrida, sin vulnerar la ley, decidir en un mismo fallo, la solicitud de medidas cautelares y dictar sentencia sobre lo principal del juicio dirimiendo la controversia, pues por imperativo legal tanto en la Ley Especial como en el Código de Procedimiento Civil la incidencia sobre medidas cautelares debe tramitarse y decidirse en cuaderno separado e independiente del juicio principal. La violación de este principio procesal, trae diversas complicaciones que atentan contra el derecho a la defensa."[164]

Asimismo, las medidas cautelares se caracterizan por la variabilidad ya que, al estar sujetas a la existencia de un daño, peligro o amenaza, presente o futura, significa que éstas puedan variar dependiendo de la circunstancia que dio origen, pudiendo ser revocadas o modificadas de un momento a otro por el órgano jurisdiccional que las decretó. Igualmente, las medidas cautelares, para ser decretadas, no requieren de una contestación a la solicitud del decreto de la medida por parte del justiciable afectado, sino que, este presenta

[164] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 451 del 05 de junio de 2017. (Caso: Eucleidys Johana Villasana Palacios). [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/junio/199600-0451-5617-2017-16-784.HTML Consulta: 2020, mayo 29].

su oposición a la medida una vez es decretada, por lo que, las medidas cautelares son decretadas siempre a inaudita parte.

4.2. Requisitos para la Procedencia de las Medidas Cautelares

Para que un órgano jurisdiccional proceda a decretar una medida cautelar, no lo puede hacer sin que existan plenos fundamentos que sirvan para sustentar y motivar el decreto de la medida, corresponde al justiciable interesado demostrarle al órgano jurisdiccional que existen razones suficientes para que sea beneficiario de una medida cautelar que le proteja sus derechos subjetivos. El legislador, sienta los parámetros generales de actuación de los justiciables ante los órganos jurisdiccionales, así, en el mismo Código de Procedimiento Civil, como norma general del proceso judicial venezolano, estableció los requisitos que son necesarios para el decreto de la medida cautelar en todas las materias, dicho cuerpo normativo establece:

> **Artículo 585:** "Las medidas preventivas establecidas en este Título las decretará el Juez, **sólo cuando exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo** y siempre que se acompañe un medio de prueba **que constituya presunción grave** de esta circunstancia y **del derecho que se reclama**."[165] (subrayado y resaltado propio).

De la norma contenida en el artículo 585 se desprenden los requisitos necesarios para que las medidas cautelares sean procedentes, así, establece la verosimilitud en el Derecho, conocido también como *fomus bonus iuris* o humo del buen Derecho, y el peligro en la demora o *pericullum in mora* del cual se deriva el peligro de daño o *pericullum in mora*. Estos términos en una primera observación resultan ser palabras que el legislador establece por un simple romanticismo para adornar la norma, sin embargo, ese romanticismo decorativo está cargado del poder protector y coercitivo del Derecho y la jurisdicción.

[165] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

El legislador, sabiamente, determinó que la actuación de los órganos jurisdiccionales no puede ser totalmente libre, sino que, está limitada por el ordenamiento jurídico, y únicamente tiene una libertad de actuación en los términos que este establece la misma ley, pues sino, las actuaciones de los órganos jurisdiccionales degenerarían en arbitrariedades lesionadoras de los derechos subjetivos de los justiciables, sino, qué sentido tendría el hecho de acudir ante los órganos jurisdiccionales para que sea protegido un derecho subjetivo de una lesión provocada por otra persona, si dicho órgano jurisdiccional va a causar una lesión mayor a ese derecho.

4.2.1. Verosimilitud en el derecho o *Fomus Bonus Iuris*

El Derecho es cambiante, las realidades fácticas son aún más cambiantes, variables y volátiles, los órganos jurisdiccionales requieren que las partes le informen a través de los distintos actos procesales como la demanda y la contestación de la demanda las situaciones fácticas acaecidas en el mundo real, y que, el órgano jurisdiccional no conoce plenamente por ser conflictos intersubjetivos, por lo que, las partes están en la obligación de darle a conocer al órgano jurisdiccional la situación fáctica que dio origen al conflicto intersubjetivo sometido a la jurisdicción. Corresponde entonces a las partes, promover los medios de prueba que fundamenten y permitan demostrar que hay razones de derecho para que sea decretada la medida cautelar sin que esto signifique un juzgamiento definitivo de la controversia.

La verosimilitud en el derecho está fundamentada en una valoración indiciaria del órgano jurisdiccional que le permite deducir que efectivamente es requerida que sea decretada una medida cautelar que goce de la legitimidad necesaria para que surta plenos efectos tanto en el mundo jurídico como en el mundo real, ésta verosimilitud debe guardar relación con la pretensión, pero no resulta ser igual, ya que constituiría una nueva pretensión, y de ser así, el pronunciamiento del órgano jurisdiccional resolvería el fondo de la

controversia, lo que va en contra de la naturaleza preventiva y aseguradora de las medidas cautelares.

4.2.2. Peligro en la Demora o *Pericullum In Mora*

Siguiendo aquel adagio que dijera el procesalista uruguayo Eduardo J. Couture según el cual, en el proceso el tiempo no es oro sino justicia, los órganos jurisdiccionales deben asegurar que el proceso sea preciso y efectivo, que sea un proceso corto sin retardo alguno, cosa que en la realidad no sucede, pues el proceso judicial lamentablemente nunca es realizado en el lapso de tiempo ideado para su duración sino que producto de las dilaciones indebidas realizadas por las partes y sus abogados, y las mismas dilaciones realizadas por el órgano jurisdiccional se genera un retardo en el marco de esa administración de justicia.

El peligro en la demora puede decirse que es la razón fundamental de la existencia de las medidas cautelares, pues, éstas como garantía de preservación y aseguramiento evitan que exista un daño a los derechos subjetivos de los justiciables. El peligro en la demora presupone dos supuestos que le justifican, como lo es la duración del proceso, la celeridad procesal al momento de resolver el litigio, y la posibilidad de que la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional no sea ejecutada o ésta sea inefectiva[166]. La duración del proceso puede significar para el justiciable un daño continuo y permanente mientras este se desarrolla, por ello le peticiona al órgano jurisdiccional que mientras el proceso perdure, le sean protegidos sus derechos sin que sea resuelto el fondo del litigio.

Mientras que, el peligro en la demora por la inejecución o inefectividad de la sentencia se funda en el temor que tiene el justiciable de que una vez el

[166] Barona Vilar, S. (2014). El proceso cautelar en el nuevo código procesal civil, un paso esencial en la tutela de los ciudadanos. *Revista Boliviana de Derecho N° 19.* [Revista en línea]. Disponible: http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n19/n19_a02.pdf [Consulta: 2020, marzo 09].

proceso termina con el dictamen de la sentencia que pone fin al litigio, quede irrisoria, no sea ni efectiva ni eficaz, sino que simplemente queda como letra muerta, pues el derrotado no la cumple, o el tribunal simplemente no la ejecuta y genera un daño a la esfera jurídica del justiciable beneficiario de la medida, de allí que, las medidas cautelares como incidencia procesal aseguren que efectivamente esa decisión definitiva pueda surtir plenos efectos y sea cumplida. Del peligro en la demora se deriva el peligro de daño o *pericullum in damni* el cual es el factor amenazador que se busca evitar, Calamandrei[167] dice

> "El *periculum in mora* que constituye la base de las medidas cautelares no es, pues, el peligro genérico de daño jurídico, al cual se puede, en ciertos casos, obviar con la tutela ordinaria; sino que es, específicamente, el peligro del ulterior daño *marginal* que podría derivar del retardo de la providencia definitiva, inevitable a causa de la lentitud del procedimiento ordinario (…) es la *mora* de ésta providencia definitiva, considerada (…) como posible causa de ulterior daño (…)" (cursivas originales del texto).

La idea del procesalista italiano concuerda plenamente con las características de las medidas cautelares, pues el justiciable acude a tales medios para que a través de la tutela cautelar jurisdiccional le sean protegidos y resguardados sus derechos de manera preliminar mientras es resuelto el litigio principal producto del conflicto intersubjetivo surgido. Entonces del *pericullum in mora* se deriva un requisito más de procedencia para las medidas cautelares como lo es el peligro de daño o *pericullum in damni*, que, en materia civil, tiene la característica de ser un daño patrimonial generalmente pues la naturaleza de los conflictos intersubjetivos del Derecho Civil radica en un contenido meramente patrimonial. Lo que no sucede en el Derecho Agrario, como será explicado en su momento.

[167] CALAMANDREI, P. (1996). *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares.* Prólogo de Eduardo J. Couture. Traducción: Marino Ayerra Merín. Colección "Clásicos del Proceso Civil". Librería "El Foro". Buenos Aires Argentinas. Edición 1996.

4.2.3. Caución o Contracautela

En el proceso civil, al existir intereses patrimoniales en juego, además de la verosimilitud en el derecho y el peligro de demora y de daño, para que una medida cautelar sea decretada, en el caso del embargo o la prohibición de enajenar y gravar, resulta necesario este requisito, pues, por una parte, implica un medio a través del cual, el afectado por la medida puede evitar que se decrete el embargo o la prohibición de enajenar y gravar, mientras que, por otra parte, a través de la caución, el interesado en la medida que no ha podido cumplir con la demostración de la verosimilitud y el peligro en la demora, a través de una prestación patrimonial al órgano jurisdiccional, logre el decreto de la medida cautelar, como lo dispone el Código de Procedimiento Civil:

> **Artículo 590:** "Podrá también el Juez decretar el embargo de bienes muebles o la prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles, sin estar llenos los extremos de ley, cuando se ofrezca y constituya caución o garantías suficientes para responder a la parte contra quien se dirija la medida, de los daños y perjuicios que esta pudiera ocasionarle.
>
> Para los fines de esta disposición sólo se admitirán:
>
> 1. Fianza principal y solidaria de empresas de seguro, instituciones bancarias o establecimientos mercantiles de reconocida solvencia.
> 2. Hipoteca de primer grado sobre bienes cuyo justiprecio conste en los autos.
> 3. Prenda sobre bienes o valores.
> 4. La consignación de una suma de dinero hasta por la cantidad que señale el Juez.
>
> En el primer caso de este Artículo, cuando se trate de establecimientos mercantiles, el Juez requerirá la consignación en autos del último balance certificado por contador público, de la última declaración presentada al Impuesto sobre la Renta, y del correspondiente Certificado de Solvencia."[168]

El préstamo de la caución por parte del interesado en la medida representa una garantía que tiene el afectado si resulta vencedor en el litigio y

[168] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

producto de la medida cautelar acordada sufrió un daño en sus derechos, lo que le permite hacer exigible la reparación de ese daño a través del cumplimiento de la caución que prestara el interesado al momento de solicitar la medida y poder ver resarcido el daño patrimonial que le generó la medida cautelar, pues no resulta justo que producto de un interés que resultó infundado resulten afectados los derechos de otro y no sean restituidos a la situación anterior, por ello, la caución es definida como: "(…) la garantía que deben aportar aquellos que solicitan alguna medida cautelar, para asegurar la reparación de los eventuales daños y perjuicios que se pudieran generar por la traba de ellas en el supuesto de haber sido decretadas indebidamente (…)"[169].

Del mismo modo, la caución o contracautela, puede ser de dos tipos, personal o real. Las cauciones de carácter personal se generan porque un tercero solvente asume la responsabilidad del daño generado pasando a ser responsables solidarios, las cauciones personales a su vez, pueden ser fianzas ordinarias, fianzas bancarias y las pólizas de garantía. Las primeras, las fianzas ordinarias consisten en "(…) el contrato por el cual una persona llamada fiador se obliga frente al acreedor de otra a cumplir la obligación de ésta si el deudor no la satisface"[170], lo mismo sucede en las fianzas bancarias, salvo que, la posición del fiador goza de la característica distintiva de ser asumida por una entidad bancaria y no una persona natural o jurídica ordinaria. Por otra parte, las pólizas de garantía son una variante del contrato de seguro, el cual es definido por la ley en los términos siguientes:

> **Artículo 5:** "El Contrato de seguro es aquél en virtud del cual una empresa de seguros, a cambio de una prima, asume las

[169] Taramona, J.R. *apud* Yaya Zumaeta, U.A. (s.f.). La Contracautela: Requisito de Ejecución de las Medidas Cautelares. Cuadernos de Investigación y Jurisprudencia. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/cij/documentos/C8-5_contracautela_210208.pdf Consulta: [2020, mayo 12]. p. 96.

[170] AGUILAR GORRONDONA, J.L. (1984). *Contratos y Garantías (Derecho Civil IV).* Quinta edición revisada y puesta al día. Manuales de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. p. 26.

> consecuencias de riesgos ajenos, que no se produzcan por acontecimientos que dependan enteramente de la voluntad del beneficiario, comprometiéndose a indemnizar, dentro de los límites pactados el daño producido al tomador, al asegurado o al beneficiario, o a pagar un capital, una renta u otras prestaciones convenidas, todo subordinado a la ocurrencia de un evento denominado siniestro, cubierto por una póliza.
>
> Las disposiciones del contrato de seguro se aplicarán a los convenios mediante los cuales una persona se obliga a prestar un servido o a pagar una cantidad de dinero en caso de que ocurra un acontecimiento futuro e incierto y que no dependa exclusivamente de la voluntad del beneficiario a cambio de una contraprestación, siempre que no exista una ley especial que los regule."[171]

A la definición legal del contrato de seguro, para adecuarla al ámbito de la caución o contracautela, hay que comentar que, la empresa aseguradora es quien asume el riesgo de la posible insolvencia del solicitante de la medida cautelar. Las cauciones personales radican en que una tercera persona asume la posición de garante en el caso de que el justiciable que solicita y le interesa la medida cautelar, pierda, o por cualquier motivo resulte insolvente en el curso del proceso, por lo que, ese tercero, es quien responde al afectado de por la medida de los daños que ésta le causó.

Asimismo, las cauciones reales, recaen sobre bienes muebles o inmuebles a través de los cuales se cumple el resarcimiento del daño causado por la medida cautelar decretada, aunque el solicitante de la medida no queda eximido de responsabilidad personal y patrimonial. Éstas cauciones pueden ser una hipoteca sobre el bien mueble o inmueble y es definida por el Código Civil en términos especiales:

> **Artículo 1877:** "La hipoteca es un derecho real constituido sobre los bienes del deudor o de un tercero, en beneficio de un acreedor, para asegurar sobre estos bienes el cumplimiento de una obligación.

[171] Decreto con Fuerza de Ley del Contrato de Seguro. (República Bolivariana de Venezuela). (2001, diciembre 12). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.sudeaseg.gob.ve/?post_type=document&p=1014 Consulta: [2020, mayo 29].

> La hipoteca es indivisible y subsiste toda ella sobre todos los bienes hipotecados sobre cada uno de ellos y sobre cada parte de cualquiera de los mismos bienes.
>
> Está adherida a los bienes y va con ellos, cualesquiera que sean las manos a que pasen."[172]

El solicitante de la medida constituye una hipoteca sobre sus bienes para que el órgano jurisdiccional decrete una medida cautelar sobre los bienes del contrario con la certeza de que va a ganar, pero, si pierde, el afectado por la medida procede a solicitarle al órgano jurisdiccional la ejecución de la hipoteca para resarcir el daño. Asimismo, la prenda es una caución real consagrada como un derecho real, definido como: "(…) un contrato por el cual el deudor da a su acreedor una cosa mueble en seguridad del crédito, la que deberá restituirse al quedar extinguida la obligación."[173], en el ámbito cautelar, la prenda pasa a ser ejecutada cuando el afectado por la medida vio lesionados sus derechos producto de la medida cautelar y peticiona al órgano jurisdiccional que el solicitante perdedor responda a través de la cosa dada en prenda.

El deposito forma parte también de las cauciones reales, y consiste en el acto que realiza el solicitante para desprenderse de una cosa y entregársela a un tercero quien la recibe, en este caso, el órgano jurisdiccional por lo general, y una vez, el afectado por la medida resulta vencedor, solicita que esa cosa se le sea entregada para resarcir el daño, es lo que sucede con el depósito propiamente dicho y el secuestro. Las cauciones reales y personales tienen como finalidad que ante el incumplimiento y derrota del justiciable que solicita la medida, sean resarcidos los daños que la medida cautelar decretada le causo al afectado por la medida y ganador del proceso, por lo que, se pasa a una fase de ejecución de tales cauciones.

[172] Código Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[173] Código Civil. (República de Venezuela). *Ibídem.*

Ahora bien, puede concluirse en primer término que los requisitos de procedencia para el decreto de una medida cautelar son indispensables, y, la verosimilitud del derecho junto con el peligro en la demora va de la mano, mientras que la caución es un requisito alternativo a los dos primeros cuando estos no son plenamente cumplidos, por lo que, el beneficiario de la medida, quien es el que tiene el interés en que sea decretada tiene el deber insoslayable de cumplir con esto, esto, en el Derecho Civil, pero, caso contrario sucede en el Derecho Contencioso Administrativo, donde la Ley Orgánica que rige la materia dispone en términos siguientes:

> **Artículo 104:** "A petición de las partes, en cualquier estado y grado del procedimiento el tribunal podrá acordar las medidas cautelares que estime pertinentes para resguardar la apariencia del buen derecho invocado y garantizar las resultas del juicio, ponderando los intereses públicos generales y colectivos concretizados y ciertas gravedades en juego, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.
>
> El tribunal contará con los más amplios poderes cautelares para proteger a la Administración Pública, a los ciudadanos o ciudadanas, a lo intereses públicos y para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso.
>
> En causas de contenido patrimonial, el tribunal podrá exigir garantías suficientes al solicitante."[174]

En una primera observación, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala los requisitos generales de las medidas cautelares como lo hace el Código de Procedimiento Civil, sin embargo, cuando se trata de procesos civiles, el interesado en la medida debe de cumplir con los requisitos de procedencia para que la medida cautelar sea decretada, lo que no sucede en los procesos contencioso administrativos, y se destaca lo que sucede con las empresas del Estado, las cuales, al formar parte de este,

[174] Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (República Bolivariana de Venezuela). (2010, junio 16). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/26.-Ley-Organica-de-la-jurisdiccion-Contencioso-Administrativa.pdf [Consulta: 2020, febrero 09].

gozan de las mismas prerrogativas de las que goza en los procesos judiciales, como lo ha señalado la Sala Constitucional:

> "(…) resulta un hecho de carácter público, notorio y comunicacional que actualmente el Estado venezolano posee participación en un sinfín de empresas, tanto en carácter mayoritario como minoritario, es por ello que, conforme a la potestad conferida a esta Sala Constitucional en el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, **se establece con carácter vinculante que las prerrogativas y privilegios procesales en los procesos donde funja como parte el Estado, deben ser extensibles a todas aquellas empresas donde el Estado venezolano, a nivel municipal, estadal y nacional, posea participación**, es decir, se le aplicará a los procesos donde sea parte todas las prerrogativas legales a que haya lugar, e igualmente dichas prerrogativas y privilegios son extensibles a los municipios y estados, como entidades político territoriales locales (…)"[175] (subrayado y resaltado propio).

Por ello puede decirse entonces que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son de estricto cumplimiento únicamente para las personas de Derecho Privado, quedando eximidas las personas de Derecho Público del cumplimiento irrestricto de los requisitos de procedencia en las medidas cautelares, siendo el único requisitos del cual pueden eximirse de cumplimiento las personas de Derecho Privado en los conflictos intersubjetivos de naturaleza privada, el préstamo de caución ya que este es un medio alternativo a la verosimilitud en el derecho y al peligro de demora.

4.3. Clasificación de las Medidas Cautelares Según la Doctrina

4.3.1. Según Eduardo J. Couture

El procesalista uruguayo en el marco de la clasificación de las sentencias, en una de sus categorías menciona las "sentencias cautelares",

[175] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 735 del 25 de octubre de 2017. (Caso: Mercantil C.A., Banco Universal vs Banco Nacional de Vivienda y Hábitat). Exp. N° 09—1174. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/204456-735-251017-2017-09-1174.HTML Consulta: [2020, mayo 30].

de las cuales se desprende una clasificación de las medidas cautelares en seis tipos diferentes: a) medidas de puro conocimiento, b) medidas de conocimiento sumario, con comienzo de ejecución provisional c) medidas de la tutela de la propiedad del crédito, d) medidas de ejecución anticipada, e) medidas cautelares negativas y f) medidas de contracautela. Cada una de las sentencias producidas por el decreto de una de las medidas cautelares va a tener efectos particulares que las distinguen, pero que, únicamente resuelven la incidencia cautelar suscitada sin entrar a conocer plenamente y decidir la pretensión del litigio principal.

Las medidas cautelares de puro conocimiento únicamente buscan que el órgano jurisdiccional produzca una declaración mediante la cual se previene el derecho del justiciable interesado, sin imponer una coerción alguna sobre el afectado por la medida[176], siendo ejemplo de éstas aquellas que se dan sobre las pruebas anticipadas. Las medidas de conocimiento sumario, con comienzo de ejecución provisional, el órgano jurisdiccional determina que existe un riesgo previsible por lo cual procede a ejecutar la medida para prevenir tal riesgo, como sucede con el embargo de inmuebles[177]. Las medidas de tutela de la propiedad o el crédito, están relacionadas directamente a las garantías prendarias o hipotecarias cuando resultan ser probadas, y son decretadas por el titular del derecho sin necesidad de que exista un peligro derivado del derecho real acreditado[178].

Por otra parte, las medidas de ejecución anticipada son tomadas por el órgano jurisdiccional y tienen un carácter coactivo que está sujeto a lo que sea decidido en el proceso a través de la sentencia[179], la clasificación del procesalista uruguayo continúa con las llamadas medidas cautelares negativas, que tienen por finalidad que el estado de la cosa sobre la cual va a

[176] Henríquez La Roche, R. (1988). *Op. Cit.*
[177] Henríquez La Roche, R. (1988). *Ibídem.*
[178] Henríquez La Roche, R. (1988). *Ibídem.*
[179] Couture, E.J. (1958). *Op. Cit.*

recaer la medida no sea alterado por un tiempo[180], ya que de ser alterado, se genera un daño para los derechos del beneficiario, teniendo su carácter negativo en el sentido de que impone una obligación de no hacer.

Las medidas de contracautela, en la clasificación de Couture están dirigidas a proteger al justiciable que ocupa la condición de demandado y no al demandante, como ocurre en las medidas anteriores[181], dentro de éstas medidas, existe una garantía para el demandado de que sus derechos si resultan lesionados por la medida decretada, y resulta ganador, sean reparados por parte del perdedor. La clasificación de Couture aplicada al Derecho venezolano, puede observarse en la disposición normativa contenida en el artículo 590 del Código de Procedimiento Civil que establece la vía de caucionamiento del solicitante de la medida cautelar.

4.3.2. Según Hugo Alsina

A diferencia de la clasificación pentapartita de Couture, Hugo Alsina clasifica en cuatro categorías a las medidas cautelares: a) las que tienen por objeto la conservación de una prueba, b) las que tienden a asegurar el resultado de la ejecución forzosa, c) aquellas en las que en su ausencia pudiere resultar un daño irreparable y D) las cauciones exigidas para la ejecución provisoria. La primera categoría, son asimilables a las medidas de cognición en la clasificación de Couture, sin embargo, deben complementarse con la presencia del llamado principio *favor probatione*, según el cual, el juez está siempre a favor de las pruebas, permitiendo la interpretación del mantenimiento o conservación de la prueba, ya que, en base a este principio,

[180] Henríquez La Roche, R. (1988). *Op. Cit.*
[181] Henríquez La Roche, R. (1988). *Ibídem.*

las pruebas respecto a las cuales resultan dudas en cuanto a su admisión, trámite o evacuación, deben ser decididas favorablemente[182].

En base al principio del *favor probatione*, las medidas cautelares van a estar orientadas a conservar esas pruebas en las cuales resultan dudosas o están en peligro de desaparecer. Como segunda categoría, aparecen las medidas que tienden a asegurar el resultado de la ejecución forzosa como el embargo y la prohibición de enajenar y gravar, pues la medida decretada garantiza que la sentencia que puso fin al litigio sea plenamente válida y eficaz, y que, en caso de que el condenado no cumpla voluntariamente el dictamen final, el órgano jurisdiccional tenga la garantía para proceder a la ejecución forzosa.

La tercera categoría de Alsina, tienen la finalidad preventiva de todas las medidas cautelares, pues de no ser decretada la medida a tiempo, se produce en la esfera jurídica del solicitante, un agravio mayor al que ya existe, pues la cosa, bien o derecho sobre el cual se pretende la medida cautelar, es alterado. Mientras que, como última categoría se consagra la caución exigida para la obtención de la ejecución provisoria y que dentro de la clasificación de Couture, son las llamadas medidas de contracautela, a través de las cuales, el justiciable solicitante constituye una garantía llamada caución para que la decisión medida sea decretada y al final del litigio la sentencia sea plenamente ejecutada[183].

---

[182] Ramírez Salinas, L.A. (2005). Principios generales que rigen la actividad probatoria. [Documento en línea]. Disponible: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/17569e8046e1186998ae9944013c2be7/Principios+generales+que+rigen+la+actividad+probatoria.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=17569e8046e1186998ae9944013c2be7 Consulta: [2020, mayo 31].

[183] Musali Andrade, L. (2004). *Las Implicaciones de la Aplicación de las Medidas Preventivas o Cautelares según el Artículo 585 del Código de Procedimiento Civil Venezolano.* Trabajo de grado de especialización. [Versión completa en línea]. Universidad Católica Andrés Bello. Barinas. [Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ4972.pdf [Consulta: 2020, marzo 12].

4.3.3. Según Goldschmidt

Goldschmidt habla también de una clasificación tetrapartita partiendo del embargo preventivo, el cual está destinado a que sea garantizada la ejecución de los créditos que puedan ser deducidos en cantidades líquidas de dinero, pero que, puede llegar a convertirse en un embargo definitivo y ejecutable[184], asimismo, habla de unas medidas provisionales destinadas a la aseguración de la ejecución futura cualquier exhibición o devolución de la cosa, las cuales tienen como norte preservar el derecho del solicitante sobre la cosa, bien o derecho durante el desarrollo del proceso y que ésta pueda ser obtenida una vez finalice el mismo.

Una tercera categoría aparece denominada como medidas provisionales protectoras de la paz, la denominación de éstas medidas pareciera significar un fin del Estado como lo es proteger la paz para lograr el bien común, sin embargo, estas medidas están dirigidas a proteger una situación fáctica la cual amerita de tal protección para que no se produzca daño alguno a la esfera jurídica. Mientras que, como cuarta categoría Goldschmidt habla de las medidas provisionales tendientes a satisfacer necesidades primarias a través de una condena provisional o prestación periódicas o únicas, éstas medidas son aplicables en lo referente a las pensiones de manutención y gastos de crianza, orientadas al beneficio particular del solicitante o un tercero relacionado directamente con él.

4.3.4. Según Podetti

El procesalista José Ramiro Podetti, clasifica a las medidas cautelares en tres categorías principales, la primera de ellas, las medidas para asegurar bienes, que a su vez están integradas por las medidas para asegurar la ejecución forzosa y las medidas para

[184] Musali Andrade, L. (2004). *Ibídem.*

mantener un estado de las cosas o asegurativas[185], la primera categoría de este autor se refiere a aquellas medidas destinadas a proteger los bienes que son objeto del litigio y que dieron origen al conflicto intersubjetivo.

Como segunda categoría aparecen las medidas para asegurar elementos de prueba, las cuales son asimilables a la categoría de la clasificación formulada por Hugo Alsina sobre las medidas que tienen por objeto la conservación de una prueba, ésta categoría al igual que la de Alsina está estrechamente ligada al principio del *favor probatione* y la protección de la prueba. Y, como tercera categoría, Podetti se refiere a las medidas para asegurar personas, y de ella se deriva la guarda provisoria de personas y la satisfacción de necesidades urgentes, ésta categoría, guarda relación con la cuarta categoría de la clasificación de Goldschmidt, pues se refiere al estado de las personas.

4.3.4. Según Piero Calamandrei

El ilustre procesalista italiano Piero Calamandrei formula una clasificación tetrapartita de las medidas cautelares bastante interesante al clasificarlas como: a) providencias Instructorias anticipadas, b) providencias dirigidas a asegurar la ejecución forzada, c) providencias que anticipan la providencia decisoria definitiva y d) las cauciones procesales. Calamandrei, considerado como uno de los padres de la Constitución italiana de 1948, y, por ende, una de las personalidades más influyentes en la Italia de la postguerra, realiza un estudio significativo de las medidas cautelares al formular tal clasificación.

[185] Henríquez La Roche, R. (1988). *Op. Cit.*

La clasificación de Calamandrei toma como base el carácter instrumental de las medidas cautelares y la relación que existe entre la pretensión cautelar y la pretensión principal, comienza así con las providencias instructorias anticipadas, las cuales, tienen una orientación a preservar y conservar un medio de prueba, pues permite que, aquellos medios de prueba puedan ser utilizados en la oportunidad procesal respectiva sin temor a que desaparezcan[186], siguiendo el criterio del procesalista italiano, las providencias instructorias anticipadas protegen el derecho a la prueba que tienen los justiciables frente al órgano jurisdiccional, para poder garantizar el debido control y contradicción de las pruebas, de allí que resalte el carácter instrumental de las medidas cautelares como un medio idóneo para asegurar la resolución del conflicto intersubjetivo a través de la sentencia definitiva.

Las providencias dirigidas a asegurar la ejecución forzada, permiten que el justiciable interesado y beneficiario de la medida cautelar vea protegido su derecho en caso de que el condenado se niegue a cumplir voluntariamente, por lo que, éstas providencias, como las llama Calamandrei, aseguran y preservan una situación fáctica y jurídica que está a cargo del órgano jurisdiccional como garante de la justicia en nombre del Estado para evitar que sus decisiones queden irrisorias o resulten ignoradas por el condenado, éstas providencias evitan que el condenado disponga o lesione el derecho que le ha sido reconocido o constituido al vencedor en el proceso.

Una tercera categoría la constituyen las providencias que anticipan la providencia definitiva decisoria, pues, permiten que la pretensión principal sea resuelta parcialmente de manera temporal mientras el proceso llega a su fin y el órgano jurisdiccional realiza el pronunciamiento definitivo que pone resuelve el conflicto intersubjetivo y que complementa a la providencia anticipada, éstas providencias hallan su fundamento en el hecho de que, si no son dictadas en

[186] CALAMANDREI, P. (1996). *Op. Cit.*

el momento, se producirá un daño para el interesado mientras perdure el proceso[187]. Como cuarta categoría, aparecen las llamadas cauciones procesales, las cuales como ya se ha dicho anteriormente es una garantía que constituye el interesado en la medida para que ésta sea decretada.

Diversas con las clasificaciones doctrinarias de las medidas cautelares, y el nombre dado a éstas en cada una, sin embargo, todas coinciden en el carácter instrumental que tienen las medidas cautelares para preservar y proteger el derecho del justiciable interesado en la medida y de cómo éstas coadyuvan a la resolución del conflicto intersubjetivo que ha sido sometido al conocimiento del órgano jurisdiccional y que amerita ser resuelto para poder lograr la paz social del colectivo y la correcta administración de justicia por parte del Estado como garante.

5. Clasificación de las Medidas Cautelares Según el Código de Procedimiento Civil

El Código de Procedimiento Civil venezolano agrupa a las medidas cautelares en dos grandes categorías, como lo son a) las medidas cautelares nominadas o típicas, las cuales tienen una conformación tripartita: secuestro, embargo y la prohibición de enajenar y gravar, y b) las medidas cautelares innominadas o atípicas. La clasificación que hace el Código de Procedimiento es diferente de las clasificaciones doctrinarias en el sentido de que no indica si son anticipadas o aseguravitas, pero en base al análisis de la doctrina pueden enmarcarse dentro de cada clasificación. Así, el Código de Procedimiento establece a las medidas en los siguientes términos:

> **Artículo 588:** "En conformidad con el Artículo 585 de este Código, el Tribunal puede decretar, en cualquier estado y grado de la causa, las siguientes medidas:

[187] CALAMANDREI, P. (1996). *Op. Cit.*

-Medidas Nominadas o Típicas-

1. El embargo de bienes muebles;
2. El secuestro de bienes determinados;
3. La prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles.

-Medidas Innominadas o Atípicas-

Podrá también el Juez acordar cualesquiera disposiciones complementarias para asegurar la efectividad y resultado de la medida que hubiere decretado.

Parágrafo Primero: Además de las medidas preventivas anteriormente enumeradas, y con estricta sujeción a los requisitos previstos en el Artículo 585, el Tribunal podrá acordar las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra. En estos casos para evitar el daño, el Tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos, y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión.

Parágrafo Segundo: Cuando se decrete alguna de las providencias cautelares previstas en el Parágrafo Primero de este Artículo, la parte contra quien obre la providencia podrá oponerse a ella, y la oposición se sustanciará y resolverá conforme a lo previsto en los Artículos 602, 603 y 604 de este Código.

-Suspensión por Caución-

Parágrafo Tercero: El Tribunal podrá, atendiendo a las circunstancias, suspender la providencia cautelar que hubiere decretado, si la parte contra quien obre diere caución de las establecidas en el Artículo 590. Si se objetare la eficacia o suficiencia de la garantía, se aplicará lo dispuesto en el único aparte del Artículo 589."[188] [títulos propios agregados]

5.1. Medidas Cautelares Nominadas o Típicas

Según el Código de Procedimiento Civil y la clasificación que éste realiza, las medidas cautelares nominadas o típicas son las que están establecidas expresamente en el cuerpo normativo, y como indica el artículo 588 ejusdem, son tres: a) el embargo, b) el secuestro y c) la prohibición de

[188] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

enajenar y gravar. Éstas medidas cautelares nominadas pueden enmarcarse en las diversas clasificaciones doctrinarias, en varios aspectos, pues, siguiendo a Couture, se enmarcan como medidas de conocimiento sumario, con comienzo de ejecución provisional, medidas de la tutela de la propiedad del crédito, medidas de ejecución anticipada, medidas cautelares negativas y medidas de contracautela.

Siguiendo la clasificación de Alsina, las medidas cautelares nominadas se enmarcan dentro de las cuatro categorías que él formula, como lo son las que tienen por objeto la conservación de una prueba, las que tienden a asegurar el resultado de la ejecución forzosa, aquellas en las que en su ausencia pudiere resultar un daño irreparable y las cauciones exigidas para la ejecución provisoria. En armonía con la clasificación de Goldschmidt, se resalta la medida de embargo preventivo, mientras que, según la clasificación de Calamandrei las medidas cautelares nominadas también son enmarcables dentro de ésta. La Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia se refiere a las medidas cautelares nominadas consagradas en dicha disposición normativa en los siguientes términos:

> "Las tres medidas preventivas revisten un fin inmediato que consiste en conservar la titularidad de la cosa o su integridad física, para lograr un fin mediato que se circunscribe a asegurar el resultado práctico de la ejecución forzosa, pese a que sus modos de operar, sus efectos y las circunstancias que condicionan su decreto sean diversos.
>
> Con respecto al embargo preventivo, cabe destacar que el mismo consiste en un acto judicial, realizado a requerimiento de parte, por medio del cual se suspenden provisionalmente las facultades de usar, disfrutar y disponer de la cosa mueble.
>
> A diferencia del embargo, la prohibición de enajenar y gravar inmuebles se caracteriza por la suspensión de un solo atributo del derecho de propiedad, cual es el de disponer de la cosa inmueble. Esta medida persigue además el aseguramiento de la cualidad pasiva en la persona demandada, para lo cual se le impide traspasar a tercera persona el derecho de propiedad que dice tener sobre la cosa.

> Y en contraste con las medidas preventivas antes enunciadas, el secuestro no versa sobre la cosa litigiosa, es decir, su efecto no se ciñe sobre el derecho del sujeto pasivo sobre la cosa, sino sobre la cosa misma; en otras palabras, no se secuestra lo que se considera propiedad de otro porque el fin de la medida es asegurar la integridad física de la cosa en vista del interés y el derecho que dice tener el solicitante sobre ella."[189]

En base al criterio de la Sala, hay que realizar los comentarios pertinentes a las medidas cautelares nominadas, comenzando por el embargo, el cual, siguiendo a la Sala de Casación Civil es un acto judicial, sí, pero, el solicitante le peticiona al órgano jurisdiccional que la contraparte sea despojada de los bienes indicados para que estos pasen a manos de un depositario quien los detentará hasta el final del proceso, dispone el Código:

> **Artículo 591:** "A pedido de parte, el Juez se trasladará a la morada del deudor, o a los sitios o establecimientos donde se encuentren los bienes o embargarse, para ejecutar la medida. A tal fin, podrá ordenar la apertura de puertas y de cualesquiera depósitos o recipientes, y solicitar, cuando fuere necesario, el auxilio de la fuerza pública."[190]

El embargo se manifiesta en una doble modalidad en dos momentos diferentes, la primera, es el embargo preventivo al inicio del proceso, que aparece como medida cautelar para evitar que el justiciable demandado disponga de las cosas sobre las cuales versa el conflicto intersubjetivo, siempre y cuando estas cosas puedan ser cuantificables económicamente, pudiendo la parte embargada, indicar cuales de sus cosas van a ser embargadas, siempre y cuando concurran que la cosa que es ofrecida en sustitución de la embargada sea de valor igual o superior a ésta, que tal sustitución no haga más tediosa la ejecución y que la medida sea de embargo

[189] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia N° 488 del 04 de agosto de 2016. (Caso: Inversiones 747 C.A. vs Comercial Roliz Barquisimeto S.R.L. y otra). Exp. N° 16-099. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/agosto/189796-RC.000488-4816-2016-16-099.HTML Consulta: [2019, diciembre 30].
[190] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

o prohibición de enajenar y gravar ya que en el secuestro la sustitución de la cosa afectada por la medida no es procedente.

La segunda modalidad es el embargo ejecutivo que se da al final del proceso cuando ya ha sido dictada la sentencia definitiva que puso fin al litigio y ésta pasa a ser ejecutada por parte del órgano jurisdiccional en los términos establecidos por el Código de Procedimiento que dispone:

> **Artículo 534:** "El embargo se practicará sobre los bienes del ejecutado que indique el ejecutante. En cualquier momento en que el ejecutado ponga a disposición del Tribunal bienes suficientes para llevar a cabo la ejecución, el Tribunal decretará el levantamiento del embargo que se haya practicado sobre el inmueble que le sirve de morada.
>
> Un mismo bien podrá ser objeto de varios embargos. Los derechos de los que los hayan hecho practicar se graduarán por su orden de antigüedad. Rematado el bien, el derecho de los embargantes se trasladará sobre el precio en el mismo orden y cuantía en que hayan sido practicados los embargos. Quedan a salvo las preferencias y privilegios legales."[191]

El embargo, sea preventivo o ejecutivo, despoja de la cosa al deudor para proteger el derecho del solicitante durante el litigio, pero no pone a este en posesión de las cosas, sino que, el órgano jurisdiccional para garantizarles los derechos a ambas partes designa un depositario judicial quien será el encargado de salvaguardar las cosas embargadas mientras dure la medida, teniendo como obligaciones y derechos los que el Código de Procedimiento establece:

> **Artículo 541:** "El Depositario tiene las siguientes obligaciones:
>
> 1. Recibir el bien por inventario, y cuidarlo como un buen padre de familia.
> 2. Tener los bienes a disposición del Tribunal, y devolverlos cuando se le requiera para ello.
> 3. Hacer los gastos necesarios para la conservación de la cosa, y la recolección, beneficio y realización de los frutos.

[191] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Ibídem*.

4. No servirse de la cosa embargada sin el consentimiento expreso de las partes; ni arrendarla, ni darla en préstamo; ni empeñarla; ni empeñar sus frutos sino con autorización expresa del Tribunal, que no se acordará sin dejar transcurrir tres días desde la fecha de la solicitud, a fin de que las partes puedan exponer lo que crean conveniente al respecto.
5. Ejercer las acciones necesarias para recuperar las cosas cuando ha sido desposeído de ellas.
6. Presentar la cuenta de su gestión dentro de los cinco días siguientes al remate judicial, o dentro del plazo que le fije el Juez. Si la cuenta no fuere presentada dentro de dicho lapso el Depositario sufrirá la pérdida de su derecho a cobrar emolumentos. Deberá también presentar estados de cuenta mensuales.
7. Las demás que le señalen las leyes.

Artículo 542: "El Depositario tiene los siguientes derechos:

1. Cobrar y percibir las rentas, alquileres, pensiones de arrendamiento, sueldos y créditos embargados.
2. Percibir y vender los frutos de la cosa embargada, previa autorización del Tribunal.
3. Cobrar sus emolumentos en la cantidad y forma previstas en la ley."[192]

Por otra parte, el embargo produce como efectos que todos los negocios jurídicos que se realicen sobre los bienes embargados sean totalmente nulos sin necesidad de que el juez lo declare como tal, pues el derecho de disponer de la cosa queda prácticamente anulado con el embargo, mientras que, la cosa embargada puede ser perseguida contra cualquier persona que la ostente y deberá ser restituida de inmediato al depositario judicial siempre que medie la orden del juez que decretó la medida y la practicó. La finalidad del embargo tanto preventivo como ejecutivo, se desprende de la misma conceptualización o definición, y es suprimir el derecho de disposición para proteger del afectado para garantizar el pago en sumas de dinero por parte del afectado.

El secuestro judicial es definido como "(…) la medida cautelar que recae sobre objetos materiales, muebles y semovientes del afectado, mediante la

[192] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Ibídem.*

cual se le desapodera de los mismos privándole de su posesión, uso y goce, al tiempo que quedan en custodia y bajo disposición judicial"[193], el secuestro judicial se diferencia del embargo preventivo en el sentido de que, el secuestro, es practicado sobre los muebles o inmuebles que están determinados, mientras que, el embargo es practicado sobre los muebles que al momento de practicarse se individualizan, referente al secuestro, el Código de Procedimiento establece:

> **Artículo 599:** "Se decretará el secuestro:
>
> 1. De la cosa mueble sobre la cual verse la demanda, cuando no tenga responsabilidad el demandado o se tema con fundamento que éste la oculte, enajene o deteriore.
> 2. De la cosa litigiosa, cuando sea dudosa su posesión.
> 3. De los bienes de la comunidad conyugal, o en su defecto del cónyuge administrador, que sean suficientes para cubrir aquellos, cuando el cónyuge administrador malgaste los bienes de la comunidad.
> 4. De bienes suficientes de la herencia o, en su defecto, del demandado, cuando aquél a quien se haya privado de su legítima, la reclame de quienes hubieren tomado o tengan los bienes hereditarios.
> 5. De la cosa que el demandado haya comprado y esté gozando sin haber pagado su precio.
> 6. De la cosa litigiosa, cuando dictada la sentencia definitiva contra el poseedor de ella, éste apelare sin dar fianza para responder de la misma cosa y sus frutos, aunque sea inmueble.
> 7. De la cosa arrendada, cuando el demandado lo fuere por falta de pago de pensiones de arrendamiento, por estar deteriorada la cosa, o por haber dejado de hacer las mejoras a que esté obligado según el contrato.
>
> En este caso el propietario, así como el vendedor en el caso del ordinal 5º, podrá exigir que se acuerde el depósito en ellos mismos, quedando afecta la cosa para responder respectivamente al arrendatario o al comprador, si hubiere lugar a ello."[194]

[193] Rivas, A.A. (s.f.). Medidas Cautelares en Particular. Secuestro. [Documento en línea]. Disponible:http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/5B1F4EB6D0ABD7FE052581310072DAD5/$FILE/345.7-R68.PDF Consulta: [2020, abril 23]. p. 154.

[194] Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela). *Op. Cit*.

Al igual que los bienes embargados, los bienes secuestrados son puestos a disposición de un depositario judicial quien se encarga de salvaguardarlos a la espera de que se ejecuten con posterioridad. La prohibición de enajenar y gravar, también llamada en otros ordenamientos jurídicos como la prohibición de innovar, y consiste en la orden que imparte el órgano jurisdiccional mediante la cual el derecho de realizar cualquier operación que tenga por finalidad enajenar o gravar el bien sobre el cual fue decretada sea suprimido para que la decisión final que pone fin al litigio y resuelve el conflicto intersubjetivo vea garantizada su ejecución.

En la medida de prohibición de enajenar y gravar entra a participar de manera expresa la oficina de registro público que tiene la competencia territorial sobre el bien en el que ha recaído la medida, pues el órgano jurisdiccional una vez que acuerda la medida, informa a la oficina para prohibirle la protocolización de cualquier documento a través del cual se pretenda enajenar o gravar el bien afectado, y, al igual que sucede con el embargo y el secuestro, los negocios jurídicos que se realicen sobre tales bienes resultan estar viciados de nulidad absoluta una vez que es decretada la medida. En cuanto a la caución como ya ha sido explicado con anterioridad en diversos puntos del presente capítulo, ésta es una garantía que otorga el solicitante para el decreto de la medida cautelar y que, una vez finalizado el litigio, si este pierde, procede a ser ejecutada por el afectado por la medida.

5.2. Medidas Cautelares Innominadas o Atípicas

Como contraposición a las medidas cautelares nominadas o típicas, de su propio nombre se deriva la diferencia fundamental, pues, si las medidas cautelares nominadas o típicas son las que la ley consagra de manera expresa, como el embargo, el secuestro y la prohibición de enajenar y gravar, las medidas cautelares innominadas o atípicas son aquellas que quedan al libre pensamiento del juez como titular del órgano jurisdiccional con tal de que

se asegure la situación jurídica, o que, el mismo solicitante le formula al órgano jurisdiccional con la misma finalidad. La Sala de Casación Civil ha establecido una limitante respecto a éstas medidas, siguiendo la finalidad y características de las medidas cautelares, al respecto ha señalado:

> "(…) es criterio reiterado por esta Sala de Casación Civil que en lo atinente a las medidas cautelares innominadas, el pronunciamiento del juez debe circunscribirse a los aspectos directamente vinculados a la cautela, esto es, a los requisitos de procedencia y demás aspectos relacionados, pues si bien es cierto que dicha cautela se encuentra vinculada directamente con el proceso principal, esta debe, por su instrumentalidad, precaver la decisión sobre el fondo del juicio, por ello, los jueces se ven impedidos de extender su pronunciamiento en una incidencia cautelar sobre el tema de fondo del asunto debatido."[195]

Al igual que las medidas cautelares nominadas, las innominadas requieren la debida configuración de la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora y el peligro de daño, pero esto no implica que el juez de la causa, en base a su apreciación y razonamiento para decretar la medida, resuelva a través de ésta el conflicto intersubjetivo sin necesidad de la sentencia definitiva, sino que, su apreciación y razonamiento para decretar la medida innominada están circunscritas únicamente a las circunstancias fácticas sobre las cuales se fundamenta la pretensión cautelar del solicitante como pretensión accesoria, o, la que el mismo juez estima conveniente.

Éstas medidas cautelares innominadas tienen una naturaleza puramente jurisdiccional pues constituye una manifestación directa del poder cautelar sin mediación de la voluntad privada dirigida a proteger un derecho de manera anticipada[196]. Las medidas cautelares innominadas asimismo

---

[195] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia N° 219 del 04 de mayo de 2018. (Caso: Yhsan Baroukui Ercheid vs Ramón José Baroukui Reched y José Alejandro Baroukui Urbina). Exp. N° 18-062. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/mayo/210576-RC.000219-4518-2018-18-062.HTML Consulta: [2020, mayo 28].

[196] Morales, E. (2008). Las medidas cautelares innominadas en el proceso civil venezolano. *Revista de la facultad de ciencias jurídicas y políticas N° 04*. [Revista en línea]. Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/4-2008/art23.pdf [Consulta: 2020, febrero 10].

representan una manifestación del papel inquisitivo del juez y su rol como asistente social en el proceso judicial, típico del proceso publicista de los Estados Sociales de Derecho, pues, el titular del órgano jurisdiccional como administrador de la justicia pone de manifiesto su voluntad para la resolución del conflicto intersubjetivo. Éstas medidas innominadas, al igual que las nominadas gozan de las mismas características generales de las medidas cautelares, como lo son la jurisdiccionalidad, la provisionalidad, la urgencia, la instrumentalidad, la autonomía, la prevención de la tutela cautelar.

6. Caducidad y Extinción de las Medidas Cautelares

Las medidas cautelares no son eternas y éstas tienen una duración determinada en el tiempo, en general, las medidas cautelares son decretadas mientras dura el proceso, lo que, parece contradictorio con la afirmación de que no son eternas, pues las demoras y dilaciones indebidas a lo largo del proceso hacen que pase de durar las semanas o meses que fueron establecidos a durar años de años, generándose un perjuicio para el afectado por la medida. Cuando el órgano jurisdiccional decreta una medida cautelar nominada, participa a la oficina de registro público que sea competente por el territorio de que determinado bien ha sido afectado por una medida cautelar, por lo que, dicha oficina procede a estampar la respectiva nota marginal en los libros donde está asentado el bien.

La duración en el tiempo de las medidas cautelares, está sujeta al carácter de la variabilidad, pues éstas dependen de las situaciones fácticas determinadas que pueden cambiar de un momento a otro, dejando de existir el peligro o amenaza que motivó su decreto, una vez, el órgano jurisdiccional levanta la medida cautelar, informa a la oficina de registro público que el bien sobre el cual recayó la medida quedó desafectado de la misma, por lo que, una vez más, dicha oficina estampa la nueva nota marginal que indica tal desafectación. Referente al embargo, ésta medida queda levantada producto

de la perención que opera cuando transcurren más de tres meses sin que el ejecutante impulse la ejecución, por lo que, los bienes embargados quedan libres.

Puede concluirse entonces que las medidas cautelares quedan extinguidas cuando el órgano jurisdiccional ordena el levantamiento de la medida producto de una alteración en las circunstancias fácticas que dieron origen al decreto y el peligro o amenaza dejó de existir, así como también, cuando el mismo órgano jurisdiccional ordena en la sentencia definitiva que, una vez que la sentencia adquiera fuerza de cosa juzgada, las medidas se levantarán, o también, cuando producto de la pérdida del interés procesal por parte del solicitante se configure la perención de la instancia.

7. El Poder Cautelar Agrario

En materia agraria, se produce una conjugación entre los intereses individuales y los intereses colectivos o difusos sean o no susceptibles de darle una valoración económica dada la importancia que significa la actividad agraria como fundamento de la producción alimentaria del Estado. El poder cautelar que se les otorga a los órganos jurisdiccionales agrarios constituye un poder totalmente especialísimo, que toma aspectos determinados del poder cautelar de los órganos jurisdiccionales civiles y del contencioso administrativo, pero con un fundamento constitucional aún más directo que el de estos dos, pues, el poder cautelar agrario está fundamentado en el principio de soberanía y seguridad nacional, así, en cuanto al medio ambiente, la Constitución dispone:

> **Artículo 127:** "Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El

> genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.
>
> Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley."[197]

Y en relación a la seguridad agroalimentaria, el texto fundamental establece:

> **Artículo 305:** "El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.
>
> El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley."[198]

En concatenación con lo anterior, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece en sus disposiciones finales: "La interpretación y ejecución de los contenidos de las normas de la presente Ley, estarán sometidas al principio constitucional de seguridad y soberanía nacional, y privarán sobre cualquier

---

[197] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

[198] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

otra disposición sustantiva o adjetiva que verse sobre la materia"[199]. Una disposición final cargada de un gran poder y autoridad que hace de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario un cuerpo normativo fundamental para el Estado venezolano, y, por ende, le confiere una autoridad magna al poder cautelar agrario, sobre el cual se ha dicho:

> "Se trata de un poder extraordinario que concede la ley especial al juez agrario, y, por tanto, de aplicación restringida, vale decir, que los supuestos allí establecidos no se pueden aplicar analógicamente a circunstancias semejantes, dado que la enumeración es taxativa y está inspirada en razones de interés público, por lo que no podrán ser dispuestas en consideración al interés privado o particular de una de las partes en un juicio."[200]

La materia agraria no versa solo sobre los problemas entre campesinos, la materia agraria versa sobre el interés colectivo, pues al momento de que surge una controversia intersubjetiva entre los campesinos producto de la actividad agraria, se pone en peligro la agroalimentación de la colectividad[201], la cual es un interés colectivo, éste interés, permite diferenciar desde ya al poder cautelar y a las medidas cautelares agrarias de las civiles, pues éstas últimas protegen los intereses particulares, además, de que, los órganos jurisdiccionales agrarios conocen de las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración pública agraria, fragmentándose una competencia contencioso administrativa especial, que en cierto modo difiere del contencioso administrativo ordinario, pero su finalidad en esencia es la misma, controlar la actuación de la administración pública.

Así, los órganos jurisdiccionales agrarios tienen el poder suficiente para decretar las medidas cautelares que sean necesarias para proteger los intereses colectivos, pudiendo recaer no solo sobre los particulares, sino sobre

---

[199] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit*.
[200] ZAMBRANO, F. (2005). *El Procedimiento Oral Agrario. Comentarios al Procedimiento de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario Gaceta oficial N° 5.771 de fecha 18/05/2005*. Editorial Atenea. p. 218.
[201] ZAMBRANO, F. (2005). *Ibídem*.

la administración pública agraria, de allí, que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario disponga:

> **Artículo 152:** "En todo estado y grado del proceso, el juez o jueza competente para conocer de las acciones agrarias, de las demandas patrimoniales contra los entes estatales agrarios y de los recursos contenciosos administrativos agrarios velará por:
>
> 1. La continuidad de la producción agroalimentaria.
> 2. La protección del principio socialista según el cual la tierra es para quien la trabaja.
> 3. La continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos.
> 4. La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.
> 5. El mantenimiento de la biodiversidad.
> 6. La conservación de la infraestructura productiva del Estado.
> 7. La cesación de actos y hechos que puedan perjudicar el interés social y colectivo.
> 8. El establecimiento de condiciones favorables al entorno social e intereses colectivos.
>
> A tales efectos, dictará de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta y conforme al supuesto de hecho de la norma que le sirva de fundamento contenida en la presente Ley, imponiendo órdenes de hacer o no hacer a los particulares y a los entes estatales agrarios, según corresponda."[202]

La norma transcrita establece ocho parámetros de orientación que sirven como pilares del poder cautelar agrario en los procesos judiciales de la materia, parámetros de orientación que permiten a los órganos jurisdiccionales agrarios proteger los intereses colectivos y lograr la paz social del campo venezolano, resaltando la posibilidad de actuación oficiosa de tales órganos jurisdiccionales, rasgo distintivo frente a los órganos jurisdiccionales civiles, donde la tutela cautelar está sometida a la voluntad de las partes y únicamente busca una justicia para el asunto privado.

Una manifestación de la tutela cautelar jurisdiccional especialísima, con un carácter protector que ha servido como punta de lanza a lo largo de los años desde que se creara el fuero especial agrario en el año 1976 con la Ley

[202] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit*.

Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios para proteger la actividad agroalimentaria y los recursos naturales del Estado venezolano, y que hasta resulta envidiable para otros órganos jurisdiccionales de diferentes competencias, así como también, ignorado no solo por tales órganos sino también por los justiciables y los mismos profesionales del Derecho. Referente a este poder cautelar, Duque Corredor realiza un comentario bastante interesante en el cual señala:

> "(…) el legislador consagró una potestad-deber para los Jueces Agrarios, en el sentido que tal facultad se convierte en una obligación cuando esté demostrado que la producción agraria y los recursos naturales renovables estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción. De darse ésta circunstancia, más que una potestad, el acordar las medidas que eviten aquel riesgo o daño, es un deber impretermitible para los Jueces Agrarios."[203]

Resulta interesante el comentario que hace el referido autor en el sentido de que indica que el poder cautelar en materia agraria es una potestad-deber que se convierte en obligación cuando la actividad agroproductiva y el medio ambiente peligran, pues esto significa que los órganos jurisdiccionales están totalmente facultados para actuar sin necesidad de que intervengan particulares, lo único que posibilita la actuación jurisdiccional es el peligro que se cierne sobre la actividad agroproductiva y los recursos naturales, y que, los órganos jurisdiccionales agrarios como parte del Estado están obligados a protegerlos a como dé lugar, siempre en el marco del ordenamiento jurídico.

8. Las Medidas Cautelares Agrarias

Las medidas cautelares agrarias tienen su base en las medidas cautelares nominadas que prevé el Código de Procedimiento Civil, como lo son el embargo, el secuestro y la prohibición de enajenar y gravar,

[203] DUQUE CORREDOR, R.J. (1987). El Poder Cautelar General de los Jueces Agrarios. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 24.* p. 61.

agregándosele la medida cautelar de suspensión de efectos de los actos administrativos en el procedimiento contencioso administrativo frente a la administración pública agraria, así como también las medidas cautelares innominadas, pero, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario consagra una medida cautelar especial de protección, diferente de las medidas nominadas e innominadas, y que son únicas y exclusivas de la competencia agraria.

Las medidas cautelares de la materia agraria, al tener como base el Código de Procedimiento Civil, gozan de las mismas características que las medidas cautelares generales, como lo son la jurisdiccionalidad, la instrumentalidad, la provisionalidad, la variabilidad, la proporcionalidad y la característica de ser decretadas inaudita parte, por tanto, en este aspecto no hay diferencia alguna que resaltar, más allá de la naturaleza del conflicto intersubjetivo en el cual se encuentra involucrado el interés colectivo de la seguridad agroalimentaria del pueblo y el medio ambiente.

En el procedimiento agrario, las medidas cautelares no buscan asegurar propiamente las resultas del juicio, sino que, buscan asegurar que la actividad agroproductiva que se realiza en un fundo se mantenga en curso y no se vea perjudicada por el conflicto intersubjetivo que se ha suscitado, ya que, pone en peligro una actividad que resulta esencial para el Estado y que no puede paralizarse o ser afectada producto de una controversia entre particulares poniendo en riesgo a toda una colectividad que es beneficiaria de dicha actividad.

Por otra parte, no solo los conflictos entre particulares son susceptibles de generar una afectación a la actividad agroproductiva, sino también los conflictos entre los particulares y la administración pública agraria, la cual, a través de una determinada actuación puede afectar tal actividad. La administración pública agraria, caso particular, el Instituto Nacional de Tierras (INTI), del cual se hablará con posterioridad en la presente investigación, como

órgano rector en materia de tierras es el encargado de emitir los actos administrativos a través de los cuales son acreditados derechos a los particulares sobre lotes de terrenos, pero también, así como acredita, desacredita al revocar tales actos administrativos.

La variedad de actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Tierras (INTI) permite la acreditación de derechos a los particulares sobre los lotes de terrenos en los cuales ellos realizan la actividad agroproductiva, lo que les facilita el acceso a créditos y la obtención de los medios necesarios para desarrollar tal actividad y mejorarla, pero, cuando el Instituto Nacional de Tierras (INTI) revoca tales actos administrativos, la actividad agroproductiva se ve afectada, por lo que, el particular afectado al momento de recurrir en vía jurisdiccional, en el marco del procedimiento contencioso administrativo agrario, peticiona a los órganos jurisdiccionales que el acto administrativo que lesionó sus derechos sea suspendido para poder seguir desarrollando la actividad mientras se decide si efectivamente se debía revocar el acto o no.

Es allí donde aparece la medida cautelar nominada por excelencia del contencioso administrativo ordinario y especial, la suspensión de efectos del acto administrativo, la cual consiste en la orden que imparte el órgano jurisdiccional a través de la cual impide que el acto administrativo llamado a producir efectos en el mundo jurídico, quedando suspendido de manera temporal mientras es decido en el procedimiento contencioso administrativo la nulidad o validez del acto emitido por la administración[204], ésta medida encuentra fundamento en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de la siguiente manera:

[204] Rincón Eizaga, L. (1998). La Suspensión Judicial de los Efectos del Acto Administrativo según la Doctrina Jurisprudencial Venezolana. [Documento en línea]. Disponible: http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/download/14171/14150#:~:text=La%20suspensi%C3%B3n%20judicial%20de%20los%20efectos%20de%20los%20actos%20administrativos,se%20ha%20demandado%20en%20el Consulta: [2020, mayo 19].

Artículo 167: "A solicitud de parte, y sin perjuicio de otros poderes cautelares que la legislación otorga a los jueces y juezas, el tribunal de la causa podrá suspender, en todo o en parte, los efectos del acto administrativo recurrido, sólo cuando el peticionante compruebe que su inmediata ejecución comporta perjuicios o gravámenes irreparables o de difícil reparación por la definitiva y acompañe garantía suficiente dentro de los cinco días hábiles siguientes al auto que la acuerde.

En todo caso, el juez o jueza deberá analizar los intereses colectivos en conflicto pudiendo negar la medida cautelar peticionada si comprueba que la falta de ejecución del acto comporta perjuicios al entorno social.

El juez o jueza de la causa será responsable personal y patrimonialmente en caso de que las garantías otorgadas no resulten suficientes para salvaguardar los intereses públicos, quedando a salvo las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

La medida acordada podrá ser revocada, de oficio o instancia de parte, por falta de impulso procesal de la parte beneficiada, cuando no se consigne la garantía suficiente dentro del lapso antes señalado, o cuando hayan variado las circunstancias iniciales que la justificaron.

En caso de que cualquiera de las medidas cautelares sea peticionada por los representantes de los entes estatales agrarios no se exigirá garantía alguna, ni tampoco podrá revocarse por falta de impulso procesal.

Tampoco será exigida garantía alguna para aquellos accionantes beneficiarios de la presente Ley, que carezcan de recursos económicos y lo comprueben fehacientemente."[205]

De la norma se colige el poder cautelar de los órganos jurisdiccionales agrarios en materia contencioso administrativa especial para suspender los efectos del acto administrativo recurrido, poniendo como requisito para el particular interesado la caución para garantizar tal suspensión, siempre y cuando estén debidamente comprobados la verosimilitud en el derecho, el peligro en la demora y el peligro de daño producidos por el acto recurrido, ésta medida procede únicamente a instancia de parte, sin posibilidad que el órgano jurisdiccional la decrete de oficio dados los intereses que puede tener el

[205] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

Estado y que motivaron la revocatoria del acto. En cuanto a ésta medida cautelar en el contencioso administrativo agrario, la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado:

> "La norma cuya reproducción parcial antecede, regula la facultad que tiene el juez agrario de suspender los efectos del acto recurrido en vía de nulidad, siendo obligatorio para el solicitante de la medida, demostrar que la inmediata ejecución de dicho acto causará perjuicio o gravamen irremediable o difícilmente remediable, con la decisión que resuelva el mérito de la controversia. Esto es, la norma aplicable en esta materia especial agraria, ordena la obligatoriedad que tiene el solicitante de una medida cautelar de suspensión de efectos, de probar fehacientemente ante el tribunal de la primera instancia, el perjuicio irreparable o de difícil reparación que conlleva la ejecución inmediata del acto cuya nulidad se procura."[206]

La suspensión de efectos del acto administrativo como medida cautelar insignia del contencioso administrativo ordinario y especial es una manifestación directa del contenido de la Constitución y la facultad que ésta le otorga a la jurisdicción contencioso administrativa como controladora de las actuaciones administrativas, y por tanto, la administración pública agraria no queda exenta de tal control por parte del contencioso administrativo especial, resulta destacable el criterio que señalara la jurisprudencia de instancia, en específico, el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes que señaló:

> "Con la entrada en vigencia del texto constitucional de 1.999 y la consagración del derecho a la tutela judicial efectiva, conformado por otros derechos, como lo son: el derecho a tener acceso a la justicia, el derecho a intentar todas las acciones y recursos procedentes en vía judicial, el derecho a la tutela judicial cautelar y el derecho a la ejecución del fallo; de conformidad con los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el juez cautelar especial agrario, quedó efectivamente habilitado para emitir todo tipo de medida cautelar que se requiera en el marco de los principios rectores del Derecho Agrario, esto es,

[206] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 1168 del 17 de noviembre de 2016. (Caso: Inversiones Risza, C.A. vs Instituto Nacional de Tierras). Exp. N° 15-1331. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/noviembre/192733-1168-171116-2016-15-1331.HTML Consulta: [2020, mayo 28].

> que dicho juez, detenta el poder de decretar todo tipo de mandamientos, como la suspensión del acto recurrido, medidas positivas e incluso anticipativas ante la actividad o inactividad administrativa, incluyendo la suspensión de los actos de efectos particulares o generales ante las actuaciones materiales y vías de hecho de particulares y entes estatales agrarios.
>
> En este orden de ideas, la jurisprudencia patria ha reiterado de forma pacífica, "Que el poder cautelar que le confiere la Constitución y leyes al Juez Contencioso Administrativo especial, viene dado por el hecho de tener la potestad de ejecutar o hacer ejecutar cualquier medida cautelar, siendo el único criterio que debe ser siempre valorado por éste para la adopción de la misma, la concurrencia de requisitos como los son: el fumus boni iuris, el periculum in mora y la ponderación de intereses colectivos en conflicto (…)"[207]

Por otra parte, las medidas cautelares agrarias, nominadas e innominadas, en el procedimiento agrario son procedentes de oficio sin necesidad de que medie solicitud alguna de las partes, mientras que, en el contencioso administrativo agrario, la suspensión de efectos del acto impugnado como medida cautelar nominada únicamente procede por solicitud de la parte interesada, sin que el órgano jurisdiccional tenga posibilidad de decretarla de oficio, pero si, de revocarla de oficio. De hecho, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en cuanto a las medidas cautelares en el procedimiento agrario dispone:

> **Artículo 243:** "El juez o jueza agrario podrá dictar oficiosamente medidas cautelares provisionales orientadas a proteger el interés colectivo, las cuales tendrán por finalidad la protección de los derechos del productor rural, de los bienes agropecuarios, la utilidad pública de las materias agrarias, así como también la protección del interés general de la actividad agraria, cuando considere que se amenaza la continuidad del proceso agroalimentario o se pongan en peligro los recursos naturales renovables."[208]

---

[207] Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, sentencia N° 906 del 10 de febrero de 2016. (Caso: Reina Yusmari Hernández de Castro vs Instituto Nacional de Tierras). Exp. N° 952-16. [Documento en línea]. Disponible: http://cojedes.tsj.gob.ve/DECISIONES/2016/FEBRERO/1518-10-952-16-906.HTML Consulta: [2020, mayo 31].

[208] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

Sin embargo, a pesar de lo ya comentado sobre el poder cautelar y las medidas cautelares en materia agraria con sus fundamentos legales, la mayor manifestación de tal poder y tales medidas, se encuentra contenida en la disposición normativa del artículo 196 de la ley en comento, el cual, señala:

> **Artículo 196:** "El juez o jueza agrario debe velar por el mantenimiento de la seguridad agroalimentaria de la Nación y el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental. En tal sentido, el juez o jueza agrario, exista o no juicio, deberá dictar oficiosamente las medidas pertinentes a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales renovables, haciendo cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción. Dichas medidas serán vinculantes para todas las autoridades públicas, en acatamiento del principio constitucional de seguridad y soberanía nacional."[209]

Sin duda alguna, este artículo representa la máxima expresión del poder cautelar agrario y la manifestación especialísima de un tipo de medida cautelar única, que, siguiendo el criterio de Duque Corredor representa la potestad-deber que se convierte en obligación para los órganos jurisdiccionales agrarios cuando ven que la actividad agroproductiva y el medio ambiente está en peligro. Las medidas cautelares agrarias tienen una finalidad que va de la mano con el carácter social del Derecho Agrario, en la búsqueda y consecución de la paz social que se necesita en el campo, y el correcto funcionamiento del aparato agroproductivo del Estado, donde los intereses particulares involucrados en el conflicto entre particulares o entre estos y la administración pasan a un segundo plano dándole preferencia al interés colectivo.

9. Las Medidas de Protección a la Seguridad Agroalimentaria y Recursos Naturales

[209] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

Las medidas de protección a la seguridad agroalimentaria y recursos naturales, son la máxima manifestación del poder cautelar de los órganos jurisdiccionales agrarios y son totalmente diferentes de las medidas cautelares nominadas e innominadas, aunque, guardan una similitud con éstas últimas en el sentido de que queda a discreción del órgano jurisdiccional el mandato cautelar. La legislación agraria venezolana desde sus inicios ha tenido una orientación ciertamente social acorde con los principios del Derecho Agrario y su carácter social, de allí que, la creación de la jurisdicción especial agraria en 1976 con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios la cual vino a regular el aspecto procesal tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional en las controversias suscitadas con ocasión de la actividad agraria.

Es precisamente en ésta ley que se consagraron por primera vez las medidas de protección, dicha ley señalaba en su artículo 8: "Los jueces agrarios, de oficio, podrán dictar en juicio las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción."[210] Ésta disposición normativa es el antecedente más próximo de este tipo de medidas, sin embargo, existe un antecedente más remoto aún, según el cual:

> **Artículo 24:** "Los Jueces Agrarios adaptarán su poder cautelar a las necesidades del proceso, para cuyo fin utilizaran de oficio o a instancia de parte, y cuando resultaren insuficientes o inadecuadas las medidas preventivas ordinarias, aquellos medios que consideren idóneos para lograr el fin perseguido."[211]

El anterior artículo, contenido en una ley que nunca vio la luz por parte del Congreso de la República, constituyó el primer antecedente del poder

[210] Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. (República de Venezuela). *Op. Cit.*
[211] Anteproyecto de Ley de Jurisdicción Agraria de 1969 *apud* DUQUE CORREDOR, R.J. (1987). *Op. Cit.*

cautelar agrario, en especial, de las medidas de protección, aunque, dicha disposición normativa estaba más orientada hacia la protección de un interés particular de las partes en el proceso, pues el hecho de establecer "para lograr el fin perseguido" deja un abanico de posibilidades a la interpretación de cada quien, pero se sobreentiende de que al existir un proceso judicial en curso, lo que principalmente se debate en este es un interés particular. Sin embargo, la Ley de Jurisdicción Agraria, que consagraba la anterior norma transcrita nunca entró en vigencia pues solamente quedó en los debates del Congreso, y a la postre serviría de fundamento para la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1976 y su posterior reforma en el año 1982.

En el año 2001, cuando entra en vigencia el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual modificó toda la legislación agraria, y unificó en un solo cuerpo normativo a la Ley de Reforma Agraria de 1960 y a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, la disposición contenida en el artículo 8 de ésta última sufrió una alteración en su contenido pasando a ser el artículo 211 del mencionado decreto, y cuyo contenido se mantiene al día de hoy idéntico en el artículo 196 de la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, únicamente, a fines ilustrativos, dicho artículo 211 disponía en términos siguientes:

> **Artículo 211:** "El juez agrario debe velar por el mantenimiento de la seguridad agroalimentaria de la Nación y el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental. En tal sentido, el juez agrario, exista o no juicio, deberá dictar oficiosamente las medidas pertinentes a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales renovables, haciendo cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción. Dichas medidas serán vinculantes para todas las autoridades públicas, en acatamiento del principio constitucional de seguridad y soberanía nacional."[212]

[212] Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (Decreto N° 1546). (República Bolivariana de Venezuela). (2001, noviembre 13).

Este artículo, en la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del año 2010 está en los mismos términos, salvo que, producto de las diversas reformas que sufrió la ley, pasó a ser el artículo 207 para llegar a ser el artículo 196 modificando aspectos de forma más no de fondo, sin embargo, resulta imperioso señalar el contenido de dicho artículo para una mejor dinámica, en razón de esto, a partir de este punto, cuando se haga referencia al artículo 211 o 207, debe sobreentenderse que es el mismo artículo 196.

> **Artículo 196:** ““El juez o jueza agrario debe velar por el mantenimiento de la seguridad agroalimentaria de la Nación y el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental. En tal sentido, el juez o jueza agrario, exista o no juicio, deberá dictar oficiosamente las medidas pertinentes a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales renovables, haciendo cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción. Dichas medidas serán vinculantes para todas las autoridades públicas, en acatamiento del principio constitucional de seguridad y soberanía nacional.”[213]

No debe de quedar duda alguna respecto al contenido idéntico de los artículos anteriormente transcritos, pues la única variación son aspectos de forma. Ahora bien, las medidas de protección a la actividad agroalimentaria y recursos naturales se encuentran revestidas de un carácter eminentemente social con orientación publicista, pues, la protección de los intereses colectivos de la agroalimentación y los recursos naturales atañe directamente al Estado, y es un asunto de suma trascendencia para toda la sociedad.

Las medidas de protección han sido muy debatidas y cuestionadas dado el fuerte carácter oficioso en cuanto a su procedencia, pues el legislador, le da la potestad a los órganos jurisdiccionales agrarios sin la necesidad de que exista un juicio, como sucedía con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, y como sucede con el Código de Procedimiento Civil. En concatenación a esto, hay rememorar un poco la historia, remontándose a

[213] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

los primeros años del siglo XXI, en especial al año 2002, un año turbulento en la historia venezolana, cargado de conflictos políticos entre el Gobierno Nacional y la Oposición, para el mes diciembre de ese año, Venezuela atravesaba una fuerte inestabilidad política y social, pues tan solo en abril había ocurrido un Golpe de Estado que fracasó a los pocos días de haberse consumado, pero que, los motivos principales pueden decirse que datan de años anteriores.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, el gobierno de Hugo Chávez continuaría con lo que él mismo denominó en la toma de posesión como “la transformación y refundación de la República”, para lo que, durante el transcurso de los años 2000 y 2001, solicitaría a la Asamblea Nacional Leyes Habilitantes que le permitirían legislar en diversas áreas, ideando una serie de leyes que sería llamado como “el paquete de las 40 leyes”, dentro del cual se destacó la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. El nuevo texto agrario promulgado en el año 2001 fue criticado por sectores de la sociedad venezolana, que afirmaban que dicho texto estaba inspirado en la legislación comunista, pues concebía el paternalismo del Estado sobre las tierras, ya que, a diferencia de la Ley de Reforma Agraria de 1960, la cual reconocía plenamente el derecho de propiedad sobre las tierras para los particulares con la obligación de mantener la función social de la misma.

Producto de ese “paquete de las 40 leyes”, los sectores políticos de la Oposición Venezolana emprendieron una campaña en contra del gobierno del Presidente Hugo Chávez con la finalidad de sacarlo del poder, dicha campaña vería frutos en abril del 2002, cuando producto de una serie de enfrentamientos entre manifestantes de los sectores oficialistas y sectores opositores suscitados en el centro de Caracas y las adyacencias del Palacio de Gobierno, así como también, de conspiraciones internas en la Fuerza Armada y el mismo gabinete ministerial, Hugo Chávez fue derrocado el 11 de abril, aunque, dadas las ambiciones personales y la falta de estrategia de los

golpistas, Hugo Chávez regresó triunfante al poder la madrugada del 14 de abril cuando un grupo de oficiales de la Fuerza Armada lo rescatan.

La oposición venezolana, frustrada por el fracaso del golpe, pero convencidos en sacar del poder a Hugo Chávez continuaron con las manifestaciones y conspiraciones a lo largo del año 2002, hasta que llegaría el 02 de diciembre de ese año, día en el que se da inicio al denominado “Paro Petrolero” promovido por Fedecámaras, PDVSA, la Central Venezolana de Trabajadores (CTV), la Conferencia Episcopal Venezolana y la Oposición Venezolana agrupada en la Coordinadora Democrática. El “Paro Petrolero”, significó una paralización total de las actividades económicas en el país que puso en grave peligro al aparato productivo nacional, no solo público, sino también privado.

La actuación de los sectores opositores al Gobierno Nacional más allá de generar presión o perjudicar a este, perjudicó gravemente al colectivo venezolano que empezó a sufrir escases de combustible y de alimentos. Llegaría así, el día 18 de diciembre de 2002, para el momento, el Gobierno Nacional se encontraba resistiendo los embates de los adversarios, y a punto de claudicar en la lucha, y el pueblo venezolano, agobiado y perjudicado por la escases de productos alimenticios y la falta de combustible, es en ésta fecha, 18 de diciembre, cuando es decretada la primera medida de protección a la seguridad agroalimentaria y recursos naturales, el Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, dictó una sentencia que sin duda pasó a la historia por las consecuencias que generó.

Amparados en el artículo 305 de la Constitución y el artículo 211 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la Coordinadora Nacional de Organización y Participación Ciudadana peticionó al referido órgano jurisdiccional el decreto de una medida de protección de acuerdo al artículo 211 que beneficiara a la colectividad dada la problemática que se

presentaba, dicho Tribunal Superior motivó su decisión en los términos siguientes:

> "**PRIMERO:** (…) Por cuanto se desprende del escrito presentado que lo solicitado se refiere a la garantía del principio constitucional de **SEGURIDAD AGROALIMENTARIA**, establecido en el artículo 305 de nuestra carta magna la cual dispone: (mayúsculas y negritas originales)
>
> 'El estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población: entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor' …(omisis)…. "La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico de la nación" (…)' (subrayados originales).
>
> Este tribunal en consecuencia se declara competente para conocer, tramitar y sustanciar la solicitud presentada, y ASÍ SE DECIDE.
>
> (…)
>
> **CUARTO:** Por cuanto el accionante solicitó, la cautela judicial contenida en el artículo 211 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, este tribunal observa que la adopción del contenido de la providencia solicitada, podría afectar lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Nacional, referido al derecho de propiedad, contrapuesto a la seguridad agroalimentaria a que se refiere el artículo 305 (…)
>
> (…)
>
> Observa este tribunal, que, si bien es cierto que el derecho de propiedad goza de rango constitucional, este está limitado por la utilidad pública y social, e intereses generales o colectivos, en contraposición de lo dispuesto en el artículo 305 (…) el cual no está afectado por ninguna limitación por la utilidad pública o social, o por los intereses generales o colectivos, ya que, por el contrario, dispone el artículo 305 en comento, que la producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación, establecida como garantía constitucional, y base estratégica para la seguridad alimentaria de la población.
>
> Por otra parte, la solicitud se basa en la problemática en la distribución de los productos derivados de los hidrocarburos, y la amenaza de paralización o desmejora en el abastecimiento de los

alimentos, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de estos en el ámbito del territorio nacional, en beneficio de la población venezolana.

(…) observa este tribunal que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, establece el interés público y social de todas las actividades relacionadas con los hidrocarburos; en consecuencia, el derecho de propiedad está obligatoriamente afectado por dicha limitación, y ya que este juzgador no puede obviar el posible desabastecimiento de los productos alimenticios de la cesta básica nacional, los cuales son transportados por vehículos de combustión (…) como quiera que existe una dependencia directa del combustible para la distribución de dichos alimentos, este tribunal basándose en lo dispuesto en el artículo 211 del decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual dispone:

(…)"[214]

La sentencia parcialmente transcrita fue motivada en base a la gran problemática que existía producto de la paralización del aparato productivo del Estado venezolano, y significó un golpe devastador para las aspiraciones de los sectores opositores, pues dicha sentencia, estableció en su parte dispositiva doce numerales que permitieron a las instituciones del Estado venezolano actuar en defensa del pueblo venezolano, de dichos numerales hay que destacar:

"(…)

1. Se ordena a todas aquellas personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades relacionadas a la materia de hidrocarburos, a realizarla de manera continua y eficiente, de acuerdo al artículo 19 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, a objeto de garantizar el total abastecimiento de dichos productos, pudiendo estos limitar su actividad, dentro del libre ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales, pero garantizando los servicios mismos de dicha actividad.
2. Se ordena a todas aquellas personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades relacionadas a la materia de hidrocarburos, de acuerdo al artículo 21 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, a permitir el uso de sus instalaciones de almacenamiento, transporte y distribución.

[214] Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, sentencia del 18 de diciembre de 2002. (Caso: Coordinadora Nacional de Organización y Participación Ciudadana). Exp. N° 432/02.

3. Se ordena a todas aquellas personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades relacionadas a la materia de hidrocarburos, de acuerdo al artículo 2 de la Resolución del Ministerio de Energía y Minas, N° 308, a permitir el uso de los bienes muebles e inmuebles destinados al suministro, transporte, distribución y expendio de los hidrocarburos y sus derivados.
4. Se ordena a los fabricantes, almacenadores, expendedores, mayoristas y distribuidores de medicamentos y alimentos que posean dichos rublos almacenados, ocultos, o fuera de mercado a colocarlo a disposición del consumidor, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, y a lo dispuesto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
5. Se ordena el comiso de los productos alimenticios almacenados, ocultos, o fuera de mercado, los cuales quedarán en resguardo de las Fuerzas Armadas Nacionales, quienes la colocarán a disposición de la población, de manera inmediata, garantizándose el costo de la mercancía a su legítimo dueño.
6. Se comisiona a las Fuerzas Armadas Nacionales, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Presidencial N° 2172, a los Defensores del Pueblo de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes a los fines de garantizar el fiel cumplimiento de la presente providencia judicial.

(…)"[215]

En base a la decisión que dictara el Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, la Fuerza Armada Nacional procedió a allanar los complejos industriales del centro del país con la finalidad de poner a disposición de la colectividad los alimentos acaparados por motivos políticos, célebre será aquel allanamiento en el cual, el Comandante del Comando Regional N° 2 de la Guardia Nacional acantonado en la ciudad de Valencia, Estado Carabobo, eructara ante las cámaras de los medios de comunicación que cubrían el acontecimiento, técnicamente, la sentencia dictada por el mencionado tribunal marcó el inicio del fin del "Paro Petrolero".

La sentencia del 18 de diciembre de 2002, trajo consigo una serie de consecuencias jurídicas, pues producto de esto, el principal grupo empresarial

[215] Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, sentencia del 18 de diciembre de 2002. *Ibídem.*

afectado por la medida de protección, accionaron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, alegando que producto de esa sentencia, habían sido lesionados sus derechos constitucionales, en especial, el derecho de propiedad, la controversia suscitada fue de tal magnitud, que la Sala Constitucional se vio en la necesidad de suspender temporalmente el artículo 211 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para evitar que sucedieran otros hechos similares, así, la Sala señaló:

> "(…) en cuanto al deber del Juez constitucional de examinar y ponderar en cada caso, junto a la presunción de buen derecho, del peligro en la demora para la ejecución del fallo y del peligro de los daños que puede producir la norma o acto impugnado a la parte actora y a otras personas, los intereses colectivos que pueden resultar afectados por la suspensión temporal de la norma o acto cuya nulidad es demandada, pues tal evaluación previa al acordar o negar una petición cautelar innominada, es determinante no sólo para asegurar la idoneidad y proporcionalidad de la protección decretada, sino también para no causar perjuicios al interés colectivo o al eficiente desempeño de órganos o entes administrativos encargados de prestar servicios públicos, al procurar brindar tutela cautelar al solicitante, ya que con tal proceder no sólo se cumple con dos de los fines propios del Derecho, como son garantizar la paz social y preservar la seguridad en las relaciones jurídicas (…) sino también se evita obstaculizar la actuación de órganos del Estado indispensables para el ejercicio de la democracia o para la prestación de servicios públicos esenciales.
>
> En efecto, la doctrina de la Sala en materia de solicitud de medida cautelar innominada acumulada al recurso de nulidad por inconstitucionalidad (…) ha sido conteste en afirmar que la medida de inaplicación requerida supone una interrupción temporal de la eficacia del contenido normativo de la disposición impugnada, y que, como tal, constituye una importante excepción legal al principio general, según el cual, con base en la presunta validez intrínseca a todo acto legal, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento mismo de su publicación en la Gaceta Oficial, aplicándose únicamente como medida excepcional cuando sea muy difícil reparar por sentencia definitiva los daños que resulten de la aplicación del contenido normativo del texto legal impugnado, por lo cual no debe olvidarse que la inaplicación de un instrumento normativo como medida cautelar colide con la presunción de validez de los actos legales y su obligatoriedad desde su publicación en la Gaceta Oficial (…), circunstancia que pone de manifiesto el hecho de que un manejo sin equilibrio de aquella

inaplicación causaría un quebrantamiento del principio de autoridad, por tanto, para que pueda ser acordada, tiene que existir una verdadera y real justificación.

Adicionalmente, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sala en cuanto a que los extremos requeridos por el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil son necesariamente concurrentes junto al especial extremo consagrado en el Parágrafo Primero del artículo 588 *eiusdem*, es decir, que debe existir fundado temor de que se causen *lesiones graves o de difícil reparación* cuyo origen ha de ser la aplicación de la norma impugnada, de manera tal que faltando la prueba de cualquier de estos elementos, el Juez constitucional no podría bajo ningún aspecto decretar la medida preventiva, pues estando vinculada la controversia planteada en sede constitucional con materias de Derecho Público, donde puedan estar en juego intereses generales, el Juez debe además realizar una ponderación de los intereses en conflicto para que una medida particular no constituya una lesión de intereses generales en un caso concreto. (subrayado y cursivas originales).

(…)

Así las cosas, luego de constatar que cursa en autos copia certificada de la sentencia dictada el 18.12.02 por el Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, en la que se acordaron medidas como el comiso de mercancías que afectaron los derechos e intereses de algunas de las sociedades actoras, y, asimismo, luego de ponderar los intereses en conflicto en el caso *sub iúdice*, esta Sala, congruente con lo expuesto en sus fallos números 1.181/2001, del 29.06, y 593/2003, del 25.03, considera que procede la petición de suspensión cautelar requerida, ya que tal suspensión provisional y con carácter general de la norma cuya nulidad se requiere, no afecta el ejercicio de las amplias potestades de los Jueces agrarios para tutelar la seguridad agroalimentaria de la Nación, para asegurar la biodiversidad y la protección ambiental, pues mientras se decide la procedencia o no de la petición principal de nulidad, aquellos podrán adoptar las medidas que estimen pertinentes, en el curso de procesos judiciales, con base en las normas contenidas en los artículos 167 y 258 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se declara.”[216]

[216] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 1946 del 16 de julio de 2003. (Caso: Cervecería Polar Los Cortijos C.A.). Exp. N° 03-0839. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1946-160703-03-0839.HTM. Consulta: [2019, diciembre 27].

Serían casi cuatro años de litigio ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y otros tribunales de la República, pues, la Cervecería Polar no solo accionó ante la Sala, sino también pretendió hacer valer la responsabilidad penal de los distintos funcionarios que practicaron en los allanamientos. La Cervecería Polar mantuvo siempre el alegato de que la sentencia del 18 de diciembre de 2022 violentó ampliamente sus derechos constitucionales y provocaba una desviación de la separación de poderes del Estado, pues el fundamento de la sentencia, el artículo 211, pretendía una unificación entre el Poder Judicial y los demás Poderes Públicos, en particular con el Ejecutivo Nacional[217]. Finalmente, en el año 2006, la misma Sala Constitucional resolvería que el artículo, para la fecha, 207, no trasgredía ningún derecho ni era contrario a algún precepto constitucional

> "En tal sentido, mal podrían limitarse las potestades del Juez contencioso-agrario para sustituirse en las funciones del correspondiente órgano o ente administrativo, cuando las circunstancias de hecho demanden su proceder en el sentido de propiciar un proceso judicial que inaudita parte provea lo conducente para la salvaguarda de la continuidad de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales, restableciendo de este modo la situación jurídica particular o colectiva lesionada, para seguidamente sustanciar el correspondiente contradictorio, ante quienes tuvieran interés en oponerse a la medida acordada.
>
> Efectivamente, siendo que a los órganos jurisdiccionales en la materia les corresponde garantizar la seguridad alimentaria, el legislador no se encuentra limitado en el establecimiento de las facultades inquisitivas de los mencionados órganos, ni siquiera para posibilitar una actuación oficiosa que en modo alguno colide con su imparcialidad, sino que se encuadra en el carácter subjetivo y garantista del procedimiento contencioso administrativo, donde el juez propende a la salvaguarda de las situaciones jurídicas que en el ámbito de sus competencias y por mandato constitucional, se encuentra llamado a tutelar, aun frente a la inactividad particular de invocar la tutela a la seguridad agroalimentaria o ante la omisión

[217] Herrera Orellana, L.A. (2007). Good bye a la separación entre administración y jurisdicción: a propósito de la sentencia de la Sala Constitucional N° 962 de 9 de mayo de 2006. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/108/rdpub_2006_108_235-249.pdf [Consulta: 2020, enero 09]

de los órganos administrativos, en privilegiar y desarrollar la producción agropecuaria interna y proteger la biodiversidad.

Con ello, resulta constitucionalmente legitima la actuación oficiosa de los órganos jurisdiccionales cuando el bien tutelado así lo amerite y exista disposición legal que lo faculte, como es el caso de la adopción de medidas que, desde el punto de vista material, pudieran calificarse de funciones administrativas, tomadas en ejercicio de la potestad jurisdiccional para la salvaguarda de la seguridad agroalimentaria y de la biodiversidad y así se declara.

(…)

Por tanto, siendo que la competencia contenida en el artículo 211 del Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, solamente puede ser ejercida por el juez agrario con fundamento en la salvaguarda de la seguridad agroalimentaria de la Nación y el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental, lo cual presenta su justificación constitucional en los artículos 305 y 306 del Texto Fundamental y que del mismo modo, dicho artículo resulta aplicable únicamente con dos objetivos específicos a saber, evitar la interrupción de la producción agraria y garantizar la preservación de los recursos naturales renovables y finalmente, que la medida preventiva sólo podrá tomarse cuando estos fines se encuentren amenazados de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción, debe concluir esta Sala que, la actuación analizada, se encuentra ciertamente delimitada por un entorno normativo."[218]

De los criterios jurisprudenciales transcritos anteriormente, así como también de la narración de los hechos acaecidos, se evidencia un carácter especialísimo de las medidas de protección a la actividad agroalimentaria y los recursos naturales, y es una institución totalmente diferente a las establecidas en el resto del ordenamiento jurídico, éstas medidas no pueden ser comparables con los cierres de establecimientos comerciales que efectúa la Administración Tributaria, ni mucho menos con la pretensión cautelar del artículo 171 del Código Civil, pues las medidas de protección que prevé la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario encuentran un fundamento constitucional

[218] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 962 del 09 de mayo de 2006. (Caso: Cervecería Polar Los Cortijos C.A). Exp. N° 03-0839. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/962-090506-03-0839.HTM Consulta: [2020, mayo 28].

directo, con un mandato imperativo para todos los particulares y para todas las autoridades de la República, las cuales están totalmente obligadas a cumplir y hacer cumplir la medida de protección por estar destinada a la protección de intereses colectivos.

Éstas medidas de protección no tienen por objeto retener una cosa para garantizar el pago de una obligación, o asegurar la ejecución de la sentencia final, sino que, protegen el desarrollo de la actividad agroalimentaria que realizan tanto los particulares, como las empresas públicas y privadas, es decir, el aparato productivo del Estado, así como también el ambiente en el cual se desenvuelven todos, ya que, es un derecho irrenunciable el vivir en un ambiente sano, aprovechar de manera correcta los recursos naturales y evitar que estos sean afectados de manera inescrupulosa por sectores ambiciosos y degenerativos con fines de lucro.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las medidas de protección, puede hacerse un análisis sobre naturaleza mixta, siguiendo la clasificación que hace Calamandrei, las medidas de protección son providencias anticipadas, no porque aseguren un medio de prueba, sino que se aseguran una situación jurídica que amerita protección para evitar que sea alterada, por otra parte, no están dirigidas a ser perfeccionadas con una sentencia final, pues, la sentencia a través de la cual se decreta la medida de protección, puede decirse que es una sentencia definitiva, que se produce en un procedimiento sumamente breve de jurisdicción voluntaria, dicha sentencia es inapelable ante la alzada, por lo que, lo único que se puede apelar es la decisión de la oposición a la misma, al respecto, la Sala Constitucional ha indicado:

> “Por lo que concluye esta Sala, que dichas medidas especiales agrarias fueron instituidas por el legislador como soluciones jurisdiccionales de carácter urgente y por ende “*autosatisfactivas*”, ya que están llamadas a resolver de manera suficiente los requerimientos de los postulantes o de la acción oficiosa del juez, motivo por el cual resultan verdaderamente medidas autónomas que en principio no penden de la interposición coetánea o ulterior

de una pretensión principal, como si requieren las medidas cautelares clásicas para que no quede ilusoria la ejecución de la sentencia de mérito.

No obstante lo anterior y dado su eminente carácter excepcional, resulta fundamental dejar sentado, que la medida autosatisfactiva agraria tendente a evitar la interrupción, ruina, desmejoramiento o destrucción de la producción agraria en su sentido amplio, así como del ambiente, no puede ser entendida como un medio sustitutivo de aquellas vías ordinarias previstas en la legislación especial (Ley de Tierras y Desarrollo Agrario), por lo que necesariamente se debe indicar el tiempo de su vigencia partiendo de aquellos aspectos técnicos en especial del ciclo biológico, y su necesaria conexión con la producción primaria de alimentos y la biodiversidad, previniendo, de resultar imperioso, el eventual proceso jurisdiccional donde de manera definitiva se dirima la controversia planteada."[219]

Del mismo modo, las medidas de protección pueden asimilarse en cierta parte con las medidas cautelares innominadas o innovativas, las cuales han sido conceptualizadas de la siguiente manera:

"aquellas que tienden a obtener una providencia no contemplada en previsiones legislativas específicas (sin perjuicio de la regulación que pueda hacer el legislador en determinados casos), otorgando en forma anticipada total o parcialmente el objeto mediato de la pretensión contenida en la demanda, y que según la naturaleza del interés, la inminencia o presencia efectiva de un perjuicio irreparable o de difícil reparación, o las particulares circunstancias que surgen de la situación jurídica, la decreta el juez para obviar las consecuencias perjudiciales de un evento que podría producir la supresión o la restricción de los efectos obligatorios o ejecutivos de la decisión sobre el fondo."[220]

Ésta asimilación es válida en el sentido de que, existe una multiplicidad de acciones u omisiones susceptibles de poner en peligro la seguridad agroalimentaria y los recursos naturales, pero que, el legislador no puede

[219] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 368 del 29 de marzo de 2012. (Caso: María Fabiola Ramírez de Alcalá y otros). Exp. N° 11-0513. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/368-29312-2012-11-0513.HTML [Consulta: 2020, mayo 28].

[220] Aguirrezabal Grünstein, M. (2016). Las medidas cautelares innovativas en la nueva institucionalidad medioambiental. *Revista de derecho – Universidad Católica del Norte* [Revista en línea]. *23.* Disponible: https://www.redalyc.org/pdf/3710/371046600002.pdf [Consulta: 2020, febrero 10]. p. 27.

prever totalmente en el ordenamiento jurídico, sino que, deja a discreción del órgano jurisdiccional apreciar las circunstancias para que a través de una valoración subjetiva de éstas actúe y emita un pronunciamiento destinado a proteger la seguridad agroalimentaria y los recursos naturales, es decir, que decrete una medida de protección a éstas que es de carácter imperativo y de obligatorio cumplimiento para todos, capaz de poner fin al daño o prevenirlo.

9.1. Supuestos Necesarios

Al igual que las medidas cautelares ordinarias, las medidas de protección requieren de los presupuestos necesarios que justifiquen el decreto de tal medida, como se ha dicho, éstas medidas no buscan asegurar las resultas de un juicio, sino, proteger un interés colectivo, por lo que, el peligro en la demora, el temor de que la ejecución del fallo quede irrisoria, propiamente no existe, solo en el sentido de que la sentencia mediante la cual es decretada la medida de protección, no sea cumplida, sino que varía y es por el peligro de daño o *pericullum in damni* que sirve de principal fundamento junto con la verosimilitud en el derecho o *fomus bonus iuris*.

La verosimilitud en el derecho, en éstas medidas de protección, sigue siendo la apreciación que realiza el órgano jurisdiccional en base a lo solicitado y probado por el interesado, sin diferir en cierta parte de la verosimilitud en el derecho de las medidas cautelares ordinarias, salvo que, la medida de protección no está destinada a la protección de un interés particular del solicitante, sino un interés colectivo. en el caso del peligro de daño, este, dentro de las medidas cautelares agrarias, en particular, las medidas de protección, tiene una manifestación dual, a saber: a) interrupción de la producción agraria y b) preservación de los recursos naturales renovables, entra también otro requisito que la propia Ley de Tierras y Desarrollo Agrario señala, como lo es la ponderación de los intereses. En cuanto a los requisitos, hay que destacar el criterio de la Sala Político Administrativa, según el cual:

> "(…) ha señalado esta Sala que para la procedencia de una medida cautelar en el contencioso-administrativo, debe cumplirse además con otros requisitos, a saber: por un lado, la ponderación de intereses tomando en cuenta el efecto que la concesión de la medida cautelar pueda tener sobre el interés público o de terceros, relacionando muchas veces esta ponderación de intereses con el *periculum in mora*. Por otro lado, el parágrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, contiene una exigencia para el otorgamiento de las medidas cautelares innominadas, y es que debe existir un fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra (*periculum in mora* específico).
>
> (…) en materia contencioso-administrativa debe hacerse una ponderación de intereses entre el bien jurídico tutelado con la providencia cautelar y los intereses públicos o colectivos, de tal forma que estos últimos no resulten afectados de manera relevante."[221]

La ponderación de intereses resulta esencial entonces para el decreto de las medidas cautelares en materia agraria, en especial, en las medidas de protección y las medidas cautelares en el contencioso administrativo agrario, esa ponderación consiste así en una valoración que realiza el órgano jurisdiccional para determinar la viabilidad y justificación del decreto de la medida, con la finalidad de proteger los intereses tanto particulares como colectivos y garantizar la tutela judicial efectiva para los justiciables en el caso específico, y para todos los justiciables en general.

9.1.1. Interrupción de la Producción Agraria

La primera manifestación del peligro de daño se refiere a la interrupción en la producción agraria, de la cual pende el aparato productivo del Estado. Este presupuesto de procedencia significó, en el caso de la sentencia del Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes del 18 de diciembre de 2002 el principal fundamento para el decreto

[221] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 6161 del 09 de noviembre de 2005. (Caso: Telcel C.A.). Exp. N° 2004-2881. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/06161-091105-2004-2881.HTM [Consulta: 2020, mayo 29].

de la medida de protección, pues, producto de las protestas, el aparato productivo del Estado se vio paralizado en su totalidad generando escases y desabastecimiento. Las medidas de protección están destinadas principalmente a evitar que hechos como esos se produzcan, pues como ya se dijo en el capítulo anterior, la actividad agraria comprende un conjunto de actividades y relaciones a través de las cuales se producen los rubros alimenticios de la colectividad.

9.1.2. Preservación de los Recursos Naturales Renovables

El derecho a vivir en un ambiente sano es un derecho irrenunciable y deber insoslayable del Estado, asimismo, no se puede vivir en un ambiente sano si los recursos naturales renovables no son aprovechados de manera correcta y estos carecen de protección alguna por parte del Estado. Son los órganos jurisdiccionales agrarios, los encargados de proteger estos recursos, y por ello, el legislador, les ha conferido la potestad necesaria para actuar en protección de los recursos naturales, y mantener una calidad de vida ideal para todos los que hacen vida en el territorio venezolano.

En cuanto a estos dos requisitos de procedencia, la jurisprudencia de instancia ha sido conteste en analizar la disposición normativa contenida en el artículo 196 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así, el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira en su oportunidad señaló:

> "Asimismo, de la norma *in comento* se desprenden dos situaciones jurídicas que pueden ser objeto de medidas, siendo las prenombradas situaciones: **1. *"la interrupción de la producción agraria"*** y **2. *"la preservación de los recursos naturales renovables".*** De igual modo, prevé los supuestos peligros a contrarrestar como lo son ***"la amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción"*** los cuales son los únicos supuestos para proceder al decreto de la medida, no obstante, el legislador también previó el efecto jurídico de la aplicación normativa que no son más que otros que la cesación de aquella amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción y

consecuencialmente el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Dado el interés y carácter social de la materia, priva la celeridad y la inmediatez necesaria para lograr la salvaguarda de la trasgresión fáctica del principio de la seguridad agroalimentaria, protección del ambiente y a la biodiversidad."[222] (negritas y cursivas originales)

9.2. Alcance de las Medidas de Protección a la Seguridad Agroalimentaria y Recursos Naturales

Las medidas cautelares agrarias y las medidas de protección a la seguridad agroalimentaria y los recursos naturales si bien están dirigidas a proteger el interés colectivo de la agroalimentación y el medio ambiente, tienen su alcance principal perfectamente delimitado por la misma Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la cual dispone:

Artículo 152: "En todo estado y grado del proceso, el juez o jueza competente para conocer de las acciones agrarias, de las demandas patrimoniales contra los entes estatales agrarios y de los recursos contenciosos administrativos agrarios velará por:

1. La continuidad de la producción agroalimentaria.
2. La protección del principio socialista según el cual la tierra es para quien la trabaja.
3. La continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos.
4. La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.
5. El mantenimiento de la biodiversidad.
6. La conservación de la infraestructura productiva del Estado.
7. La cesación de actos y hechos que puedan perjudicar el interés social y colectivo.
8. El establecimiento de condiciones favorables al entorno social e intereses colectivos.

A tales efectos, dictará de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta y conforme al supuesto de hecho de la norma que le sirva de fundamento contenida en la presente Ley, imponiendo órdenes de hacer o no

[222] Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, sentencia del 6 de noviembre de 2019. (Caso: Coordinación de Guardería Ambiental – Táchira de la Guardia Nacional Bolivariana, habitantes de las comunidades de Las Mesas de Seboruco, Las Flores, El Valle parte alta y parte baja, El Puente y otros). Exp. N° 0032-19.

hacer a los particulares y a los entes estatales agrarios, según corresponda."[223]

El artículo transcrito establece los siete alcances principales de las medidas cautelares en materia agraria, incluyendo las medidas de protección, apartando en cierta parte el numeral 2, el cual está más relacionado con un interés particular y de carácter político al incorporar la denominación de "principio socialista", pero que, a su vez está dirigido a proteger la propiedad y posesión agraria. Sin embargo, a pesar de ser siete alcances, pueden unificarse en tres grupos, puesto que existen alcances que se interrelacionan el uno con el otro.

9.2.1. Continuidad de la Producción Agroalimentaria, Conservación de la Infraestructura Productiva y Continuidad del Entorno Agrario de los Servicios Públicos

La producción agroalimentaria es un resultado de actividad agraria, a través de la realización de las actividades agrarias principales y por conexión, siendo las primeras el proceso primigenio de producción, a través del cual son obtenidos los productos alimentarios, y las segundas, el proceso de comercialización de estos. Ahora bien, el Estado ha de supervisar que el productor, cumpla con la función social de la tierra y contribuya al desarrollo del colectivo nacional, así como también, el Estado ha de garantizar que efectivamente se mantenga en pleno funcionamiento el aparato productivo, en consecuencia, la producción agroalimentaria.

La producción agroalimentaria, peligra cuando los propios particulares atentan contra ella, pero no solo eso, el mismo Estado se encarga de atentar contra esta cuando realiza una actuación determinada que genera un perjuicio para el productor[224], en concatenación a esto, para mantener la producción,

[223] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[224] GUTIÉRREZ BENAVIDES, H.H. (2010). *Comentarios al Procedimiento Contencioso Administrativo Agrario*. Primera reimpresión. Tribunal Supremo de Justicia.

se requiere que la infraestructura utilizada para la misma, sea conservada, allí entra a participar el Estado a través de los planes de financiamiento y créditos al productor, así como también, el Estado debe permitir que el entorno donde es desarrollada tenga los servicios públicos requeridos para la subsistencia y pleno desenvolvimiento de la actividad, debiendo el órgano jurisdiccional verificar si efectivamente se está en presencia de un servicio público de acuerdo al ordenamiento jurídico a los fines de decretar la medida[225].

Mediante el decreto de la medida de protección, el órgano jurisdiccional agrario garantiza que esa producción que se ve amenazada de paralizarse, continúe, ordenando a las autoridades competentes a que coadyuven a que se mantenga la producción y hagan cesar esa amenaza de paralización, se mantenga y mejore la infraestructura utilizada por el productor y que los servicios públicos utilizados por este para la realización de la actividad agroproductiva sean óptimos y acordes a las necesidades del productor para seguir trabajando.

9.2.2. Conservación de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y Mantenimiento de la Biodiversidad

El desarrollo de la actividad agraria requiere obligatoriamente la utilización de los recursos naturales y el medio ambiente, por lo que, el productor debe desarrollar su actividad siempre respetando la capacidad de carga de la naturaleza y utilizar de manera razonable los recursos sin que estos puedan llegar a peligrar o verse afectados de una manera tan negativa que sea mayor el perjuicio generado al ambiente que el beneficio de la colectividad derivado de la producción agroalimentaria. Una afectación a los recursos naturales, medio ambiente y la biodiversidad degeneraría en una

[225] GUTIÉRREZ BENAVIDES, H.H. (2010). *Ibídem*

alteración perjudicial para el desarrollo de la vida de los habitantes del Estado[226].

La conservación de los recursos naturales, el medio ambiente y la biodiversidad es un deber imperativo no solo del Estado, sino también de los particulares quienes no pueden pretender beneficiarse a costas de perjudicar los recursos naturales, debiendo los órganos jurisdiccionales agrarios, actuar para evitar que los recursos naturales renovables desaparezcan, pues haciendo una ponderación entre intereses y derechos, es mucho más importante el derecho a vivir en un ambiente sano y mantener los recursos naturales y el medio ambiente que obtener un beneficio económico a través de la actividad agraria y producir alimentos.

9.2.3. Cesación de Actos y Hechos que Pueden Perjudicar el Interés Social y Colectivo y Establecimiento de Condiciones Favorables al Entorno Social e Interés Colectivo

Con el mandato imperativo de la medida de protección, aquellas acciones y omisiones que generan una perturbación a la producción agraria y los recursos naturales, deben de desaparecer, pues el hecho de que continúen, el interés colectivo de la población va a seguir peligrando, dado que esa perturbación afecta al proceso y desarrollo de la colectividad. Entra aquí la ponderación de los intereses referidos con anterioridad, por lo que, en el caso del procedimiento contencioso administrativo agrario, los actos emanados por la administración pública agraria y que son recurridos son susceptibles de generar una perturbación al interés colectivo o social, dada la afectación a una unidad producción[227]. En cuanto a los grupos anteriormente descritos y analizados, hay que señalar el siguiente criterio jurisprudencial:

[226] GUTIÉRREZ BENAVIDES, H.H. (2010). *Ibídem.*
[227] GUTIÉRREZ BENAVIDES, H.H. (2010). *Ibídem.*

"(…) puede afirmarse que la figura del Juez Agrario se asemeja a un Guardián Protector de la actividad agrícola y del medio ambiente y por ello, el legislador, atendiendo a las nuevas tendencias del Derecho Agrario Revolucionario y la corriente ambientalista trasladó a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario aquel contenido normativo previsto en la Constitución de la República al artículo 196 de la mencionada ley agraria y limita su actuación a aspectos específicos. E igualmente, esto guarda relación con el Sistema Socio-Económico que rige en la República Bolivariana de Venezuela, el cual está fundado en la justicia social, eficiencia, protección ambiental, productividad y solidaridad destinado al desarrollo humano integral y la digna existencia y provechosa del ser humano, por ello la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario facultó al Juez Agrario para actuar en protección del ambiente y la agroproductividad.

(…)

Ahora bien, este sentenciador observa que las medidas a las que se refiere el artículo 196 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, obedecen al Interés Nacional, puesto que no solo implica la protección del presente, sino el aseguramiento del futuro, teniendo el Juez Agrario la obligación fundamental de contribuir al desarrollo de las generaciones que en un futuro hagan vida en el territorio nacional y puedan desarrollarse en un ambiente sano y haga terminar toda aquella lesión que genere una afección a esas generaciones ordenando e imponiendo obligaciones de hacer o no hacer a aquellos sujetos que pretendan interrumpir la producción agraria, el daño de los recursos naturales renovables así como también hacer cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción de los mismos, significando esto Derecho Ambiental en su más pura expresión, el cual busca el equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado del ambiente. **ASÍ SE ESTABLECE."**[228]

10. Caducidad y Extinción Registral de las Medidas Cautelares Agrarias

Al igual que las medidas cautelares en el proceso civil, las medidas cautelares caducan y se extinguen por las mismas vías que sus semejantes, a excepción de las medidas de protección que únicamente se extinguen cuando el mismo órgano jurisdiccional las levanta, o cuando el tiempo por el

[228] Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, sentencia del 06 de noviembre de 2019. *Op. Cit.*

cual fueron decretadas caduca, pues éstas medidas de protección son decretadas en base a un período de tiempo el cual fue determinado sobre una base cierta del proceso agroproductivo y ambiental natural que permita el correcto desarrollo de tal proceso y éste no se vea afectado.

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA AGROALIMENTARIA

Sumario: 1.- La Soberanía. 2.- Los Organismos Supranacionales. 3.- La Seguridad Nacional. 4.- La Función de Policía del Estado. 5.- La Agroalimentación. 6.- La Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. 7.- Principios que Rigen la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. 8.- Policía Administrativa en Materia Agroalimentaria.

1. La Soberanía

La soberanía, considerada junto con la independencia los principales fundamentos sobre los cuales se edifica cualquier Estado, la independencia y la soberanía controversiales desde sus inicios hasta la actualidad, pero esenciales para cada Estado han servido para moldear a la sociedad organizada en un mundo civilizado y moderno, donde los intereses colonialistas e imperiales de las potencias mundiales han sido frenados de una u otra manera. La soberanía, a lo largo de la historia ha sido objeto de manipulaciones por parte de las élites que han detentado el poder, que se han aprovechado de la ignorancia de los pueblos del mundo.

Desde la génesis de la humanidad, la manipulación de la soberanía ha estado presente en todas las agrupaciones sociales, desde la tribu más primitiva donde se imponía el más fuerte o salvaje e implantaba a través de éstas su autoridad, que pasaba a ser respetada por la brutalidad y violencia del líder quien era alabado y venerado por los miembros de la misma por temor a ser víctimas de represión alguna, lo que producto de la ignorancia, le confería

la soberanía sobre dicha tribu, hasta el imperio o nación más moderna donde los gobernantes se imponían por la fuerza o afirmaban que habían sido designados por la divinidad para ejercer el gobierno y por ello eran soberanos.

La historia de la humanidad ha demostrado que ésta se ha basado en la violencia y la anarquía, en la imposición del más fuerte sobre el más débil, donde el menos favorecido ha sido ignorado por aquellos que tienen más, y son los encargados de liderar o gobernar. En el pasado quedaron aquellas concepciones de la divinidad que designaba a su representante en la tierra para ejercer soberanamente la autoridad sobre el pueblo, pero no ha sucedido lo mismo con las concepciones de la imposición de la fuerza, las cuales siguen estando presentes en el mundo moderno.

El ser humano, naturalmente es cambiante, modifica su pensamiento y criterio constantemente, lo que genera que con la sociedad ocurra lo mismo, pues, a fin de cuentas, la sociedad está conformada por seres humanos, en consecuencia, la concepción de la soberanía también ha sido cambiante. En la antigüedad, el término “soberanía” no tenía una concepción teórica plena, pues variaba de acuerdo a la conformación de cada entidad política, por tanto, Grecia y Roma no concibieron la soberanía del Estado hasta que no surgieron estados potencialmente equilibrados a estos[229].

Por otra parte, con el inicio de la edad media producto de la caída del Imperio Romano de Occidente en el siglo V, el vago concepto de la soberanía varió, durante ésta época, fue notoria la injerencia de la Iglesia Católica dentro del Estado, los gobiernos se encontraban ampliamente influenciados por las ideas religiosas, los jerarcas de la Iglesia Católica erigieron la figura del Papa como un poder paraestatal con el que se pretendía debilitar al poder estatal de las monarquías, las cuales a su vez, se servían de la ignorancia de los súbditos para manipularlos bajo la consigna de la religión, así, la edad media estuvo

[229] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Op. Cit.*

dominada por la dualidad de poderes representada en el monarca y el Papa hasta la aparición del feudalismo que provocó el surgimiento de los Señores Feudales que vinieron hacer frente a las monarquías y a la Iglesia Católica.

El fin de la edad media es discutido, pues son varios los eventos que marcaron la historia, unos dicen que el final lo marcó la caída del Imperio Bizantino, cuando las fuerzas otomanas lideradas por Mehmed II resultaron triunfantes en la conquista de Constantinopla en el año 1453, por otra parte, se dice que fue el final de la Guerra de los Cien Años entre franceses e ingleses en octubre del mismo año, así como también la invención de la imprenta, mientras que otros afirman que el fin de la edad media fue el descubrimiento del continente americano en 1492, lo cierto es, que uno u otro evento, la edad media llegó a su fin en el siglo XV, y ello trajo consigo el surgimiento de nuevas teorías sobre la soberanía y sobre el Estado.

Surge entonces en el entrante siglo XVI la edad moderna, etapa histórica para la humanidad por los acontecimientos que en ella ocurrieron, Jean Bodin, ilustre pensador y teórico francés, ideó su propia teoría sobre la soberanía, fundamentándola en la supremacía, perpetuidad, indelegabilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad y absolutismo, Bodin, centró la soberanía en la figura del monarca, quien es investido del carácter soberano por el pueblo, y por tanto es quien gobierna y lidera a la nación, por lo que el monarca es soberano mientras viva o el pueblo decida retirarle tal investidura[230]

La teoría bodinista sobre la soberanía ha sido criticada por la justificación del absolutismo del monarca, así, Jacques Maritain[231] basa su crítica en que Bodin trata a la soberanía como un bien material susceptible de apropiación y retención por parte de un solo individuo, ya que dos personas no pueden detentar el poder simultáneamente, concluyendo que la autoridad

[230] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem.*
[231] Maritain *apud* CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem.*

soberana, se deslinda del pueblo, que está destinado a ser gobernado por un superior.

Por otra parte, Hobbes, inspirado por el paraje bíblico de Job según el cual, el leviatán "No tiene en la tierra semejante; para no conocer el miedo ha sido hecho. Los más fuertes le temen, ¡él es rey de todas las bestias feroces!"[232], el filósofo inglés, basado en dicho paraje, toma como rasgo fundamental el temor que infunde la criatura más no la maldad que ésta representa, teniendo como espíritu la obra, el hecho de que el Estado por su omnipotencia causa el temor a los hombres para así poderles garantizarles el orden social[233].

Más allá de la inspiración en el texto bíblico, Thomas Hobbes, halló en la figura del leviatán la mejor ejemplificación del Estado y el poder, concluyendo en que todo pueblo, al agruparse, al ser un conglomerado, forman al Estado, el cual viene a ser el leviatán que les infunde el temor necesario para el desarrollo colectivo, y que, al estar conformado por la pluralidad de personas, constituye una entidad soberana, donde el poder es absoluto[234]. Así, la tesis hobbesiana sirvió para sentar las bases del llamado pacto social que años posteriores desarrollara Jean Jacques Rousseau.

En este orden de ideas, transcurría el año 1762, cuando se publica la obra que Jean Jacques Rousseau denominó como "El Contrato Social", Rousseau, basándose en la obra de Hobbes, se dedicó al análisis de la prevalencia de los intereses de la colectividad y el sacrificio particular para proteger estos, en su obra, Rousseau habla de la necesidad de los seres

[232] La Santa Biblia, Antiguo y Nuevo Testamento, revisada y cotejada con los textos en hebreo, arameo y griego. La Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días. Job 41, 25-26. [Transcripción en línea]. Disponible: https://media.ldscdn.org/pdf/lds-scriptures/holy-bible/holy-bible-spa.pdf Consulta: [2020, mayo 18].
[233] Plata Pineda, O. (s.f.). Religión y Política en El Leviatán de Thomas Hobbes. [Documento en línea]. Disponible: http://www.scielo.org.co/pdf/pafi/n23/n23a04.pdf Consulta: [2020, mayo 05].
[234] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Op. Cit.*

humanos en agruparse y suscribir un pacto que los una para constituir al Estado, y dicho pacto es el contrato social, al que Hobbes se refiriera en su obra, por ello, el autor suizo dice en su obra:

> "Se ve por ésta fórmula que el acto de asociación implica un compromiso reciproco del público con los particulares y que cada individuo, contratando, por decirlo así, consigo mismo, se halla comprometido bajo una doble relación: como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano (…)"[235]

Rousseau concibe la idea de que producto de la asociación colectiva de los individuos, estos se obligan recíprocamente unos con otros y han de colaborar recíprocamente para el mantenimiento del Estado y el desarrollo de la vida social, por lo que, más allá de la voluntad particular que cada uno pueda tener, ésta no puede contrariar al soberano ni al Estado. Así, se mantiene el equilibrio estatal ya que se preservan los lineamientos generales del contrato social suscrito por los individuos conformantes de la agrupación. Por lo que, el soberano obliga a cada individuo a cumplir con sus lineamientos dada la voluntad general, la cual viene a ser el poder soberano del colectivo, y, por ende, la titular de la soberanía.

A pesar de las explicaciones teóricas y filosóficas de Bodin, Hobbes y Rousseau, éstas ya no resultan del todo aplicables, y producto del inicio de la edad contemporánea, y principalmente con el acaecimiento de la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII, fueron dejadas de lado, dadas las nuevas posturas surgidas por tal acontecimiento, el cual significó un cambio drástico en lo atinente al Estado y el poder. Así, la soberanía se concibe a la soberanía como una capacidad que tiene el Estado canalizada en un poder que le permite cumplir con los fines esenciales.

[235] ROUSSEAU, J.J. (1762).*Op. Cit*. 57.

La soberanía goza de dos ámbitos, el ámbito interno soberanía está comprendido por la autonomía, el poder constituyente, la gestión administrativa, la legislación, la jurisdicción y el dominio, y es a través de éstos que el Estado se configura y se diferencia de los demás, al crear su propio ordenamiento jurídico y como ejerce el control sobre su territorio, mientras que el ámbito externo de la soberanía comprende la independencia, la libertad, la igualdad entre Estados, el respeto mutuo entre estos y sus legislaciones, así como también el libre comercio y el derecho a la guerra[236] comprende la interacción con otros Estados, y como se relacionan entre sí.

2. Los Organismos Supranacionales

En el ámbito de las relaciones internacionales, surgen los llamados organismos supranacionales, los cuales son producto de la integración regional en los distintos continentes, con la finalidad de unificar acciones para lograr un desarrollo común[237]. El caso más resaltante de los organismos supranacionales, es la Unión Europea, la cual, dado el nivel de cultura de los Estados del continente europeo, ha logrado un desarrollo comunitario impresionante, a través de la supresión de aduanas internas, la creación de mercados agrícolas y bolsas comunes, así como también el libre tránsito dentro de los Estados miembros de la Unión y un órgano jurisdiccional común el cual tiene competencia sobre todo los territorios de la Unión.

En el caso latinoamericano, se ha intentado crear un organismo supranacional que sea similar a la Unión Europea, pero, producto de la inestabilidad política y la cultura de la región, esto ha sido imposible, sin embargo, debe resaltarse la Organización de Estados Centroamericanos, creada en 1951 y reestructurada posteriormente en el año 1962[238]. En

[236] GUERRA IÑÍGUEZ, D. (1985). *Derecho Internacional Público.* Sexta Edición. Caracas.
[237] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Op. Cit.*
[238] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem.*

Sudamérica, se creó la Comunidad Andina de Naciones, con la finalidad de lograr una cooperación comunitaria entre los países andinos del continente, donde rigiera un derecho comunitario y existieran condiciones igualitarias que permitieran un desarrollo equitativo entre los Estados miembros. Asimismo, se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre los países del cono sur del continente con la misma finalidad, éste organismo, ha sido el que mejor ha funcionado en el continente.

Por otra parte, en el marco del proceso político que se vivió en todo el continente americano, fue creada la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en el año 2004, mediante el cual se buscaba lograr una integración entre los Estados miembros a través de las operaciones comerciales entre estos. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), surgió con la idea de emular a la Unión Europea, abarcando a toda Sudamérica, buscando lograr el desarrollo equitativo de la región[239].

2.1. Derecho Comunitario

El Derecho Comunitario es el marco jurídico que rige a los organismos supranacionales, y es definido como:

> "(…) un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que dispone de: a) fuentes propias, b) órganos de producción normativa también propios, sujetos a procedimientos y esquemas de relaciones reglados y c) un sistema judicial de garantía de su aplicación e interpretación uniforme"[240]

Este Derecho Comunitario, surge a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, fundamentado en la necesidad de los Estados europeos de

[239] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Op. Cit.*
[240] G. Isaac *apud* Guerrero Mayorga, O. (s.f.). El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres. [Documento en línea]: Disponible: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/30283/27334 Consulta: [2020, mayo 20].

recuperarse de las consecuencias de la guerra, a través de la cooperación y la rápida comunicación entre Estados. El Derecho Comunitario, tiene como fuente los tratados que constituyen a la comunidad de Estados, las cuales, en sentido amplio, son reglas jurídicas que resultan aplicables al ordenamiento jurídico comunitario, los principios generales del Derecho y la jurisprudencia del tribunal comunitario, las cuales son complementadas por las relaciones exteriores de la comunidad de Estados[241].

Igualmente, en sentido estricto, las fuentes del Derecho Comunitario son los tratados que crean a la comunidad, las cuales son fuentes primarias, y las normas y actuaciones que se realizan en aplicación del tratado, son llamadas fuentes derivadas[242]. Se caracteriza este Derecho Comunitario por ser de aplicabilidad inmediata, en el sentido de que, es tan igual y propio como el Derecho Interno del Estado, capaz de crear las obligaciones y deberes a los habitantes. En el Derecho Comunitario, los Estados, ceden parte de su soberanía para someterse a la normativa del organismo supranacional, con especial énfasis, a que, se someten a un poder único que les recomienda como actuar, y qué deben hacer, así como también, un órgano jurisdiccional único encargado de juzgar en el territorio de la comunidad.[243]

3. La Seguridad Nacional

La seguridad nacional puede definirse como el "(…) proceso integral y armónico para garantizar el libre desenvolvimiento de todas las actividades nacionales que propenderán a la consecución de los objetivos nacionales"[244]. La seguridad nacional es una obligación principal del Estado que tiene por objeto lograr el bien común como fin de este, puesto que, todas las personas

[241] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Op. Cit.*
[242] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem*.
[243] CHALBAUD ZERPA, R. (2011). *Ibídem*.
[244] LANZ CASTELLANO, L.F. (1982). Las fuerzas armadas y las fronteras. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 11.* p. 45.

que hacen vida dentro del territorio del Estado, merecen vivir en un sitio seguro, donde se vean garantizados sus derechos y el pleno ejercicio de estos. La seguridad nacional no compete exclusivamente al Estado a través de los diversos cuerpos de seguridad, sino que, también es una obligación de los habitantes del Estado contribuir con la seguridad nacional a través de la realización de diversas acciones que conlleven a una contribución a los cuerpos de seguridad.

La seguridad nacional, no solo implica el hecho de la garantía de protección en la cotidianidad, que los habitantes del Estado no sean víctimas de la comisión de un hecho punible, puesto que, la seguridad no puede interpretarse de manera estricta, sino que, como fue definido anteriormente, es un proceso a través del cual se van a garantizar todas las actividades para lograr la consecución de los objetivos nacionales, inclusive, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación señala:

> **Artículo 2:** "La seguridad de la Nación, está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos."[245]

Por ello, el Estado, en el ejercicio del poder soberano conferido por la sociedad, ha de garantizar el pleno ejercicio de los derechos individuales sin que estos afecten a los colectivos, brindando así la seguridad necesaria para el goce y disfrute de los derechos individuales en beneficio del colectivo, y es

[245] Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). (2002, diciembre 18). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.mindefensa.gob.ve/emcofanb/wp-content/uploads/2016/09/Ley_Seguridad_Nacion.pdf [Consulta: 2020, marzo 28].

a través de los órganos estatales, es que se va a garantizar ese goce y disfrute, dejando de lado la interpretación estricta de que la seguridad lo único que implica es la garantía a no ser víctima de un hecho punible, sino que, la seguridad abarca diversos ámbitos de los derechos colectivos. Un ámbito que comprende la seguridad nacional está referido al terrorismo como actividad contraria y de alto peligro a la integridad del Estado capaz de generar altísimos daños a este y a sus habitantes, al cual, la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia se ha referido:

> "El TERRORISMO es proteiforme porque abarca numerosos medios de comisión. Uno es el secuestro de aviones (…). Otro es el secuestro de personas y así mismo es un proceder por el cual se acusa penalmente ("secuestro extorsivo").
>
> A los autores o indiciados o sospechosos de hechos delictivos calificables y calificados como TERRORISMO, no se les debe conceder el derecho al asilo o refugio cuando se les acusa, con sólidos fundamentos, de cometer actos que no sólo perturbaron el orden de un Estado determinado, sino el de todas las naciones civilizadas. La solidaridad debe unir a los Estados en el rechazo a ese tipo de actuaciones. Un problema internacional debe tener una solución internacional y, ante la universalización del TERRORISMO, es un deber cosmopolita el de prestar toda la cooperación al efecto: es indispensable para la aplicación del Derecho humanitario que los Estados se prodiguen una recíproca asistencia mutua judicial en materia penal.
>
> El TERRORISMO es un delito proditorio, protervo y proteico, que hace víctimas, en particular, a las poblaciones de los Estados en los cuales se escenifican los bárbaros medios de comisión. Y, en general, hace víctima a la población mundial que sufre el terror de que atentados similares se produzcan en todas partes. Al TERRORISMO se le considera un delito internacional contra el derecho de gentes y por eso se han organizado unas coaliciones universales para enfrentarlo.
>
> El TERRORISMO está constituido por una serie de conductas de atroz inhumanidad, que no son delitos políticos y que por esto siempre deben dar lugar a la extradición: es inadmisible que baste un móvil político para justificar cualquier clase de crimen. El fin político no debe justificar ciertos medios de lucha. Los delitos políticos, como idealistas que son o

> debieran ser, son refractarios a los crímenes más graves y aunque tengan una finalidad política o sus autores la pretextaran: predominaría el carácter de delito común por la teoría de la preponderancia y no hay lugar a inmunidad internacional alguna." (mayúsculas y resaltados originales).[246]

La seguridad nacional comprende, asimismo, la ciberseguridad, puesto que, el uso de las tecnologías es cada vez mayor, y el mundo cibernético está cada vez más presente en el día a día, debiendo el Estado abarcar ese nuevo ámbito tecnológico, a través de las labores de inteligencia y contrainteligencia para evitar la comisión de hechos punibles. Igualmente, la seguridad comprende el ámbito económico por cuanto, el Estado ha de garantizar una economía sana en donde los habitantes tengan la seguridad necesaria para invertir y desarrollar todas las labores que impliquen una operación mercantil. La seguridad ambiental y la seguridad agroalimentaria comprenden también ámbitos que abarca la seguridad nacional, pero que, serán tratados más a profundo posteriormente en la presente investigación.

La seguridad política y la seguridad jurídica comprenden el pleno ejercicio de los derechos políticos que le son otorgados a los ciudadanos por el texto constitucional, y la garantía de acceso a los órganos de la administración de justicia cuando estos son vulnerados, teniendo la certeza de que el ordenamiento jurídico va a tutelar todos los derechos, y, la actuación de dichos órganos de la administración de justicia va a estar apegada al principio de la legalidad como principio rector de las actuaciones del Estado. La seguridad jurídica, más que un ámbito de la seguridad nacional es un fin del Derecho, el cual, es definido como: "(…) la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos, y si

[246] Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia N° 870 del 12 de diciembre de 2001. (Caso: José María Ballestas Tirado). Exp. N° 01-870. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scp/diciembre/0870-121201-E010847%20(CORRECCI%C3%93N).HTM Consulta: [2020, mayo 28].

éstos llegaran a producirse la sociedad les asegura protección y reparación"[247].

4. La Función de Policía del Estado

El Estado como encargado de la seguridad nacional, ejecuta una función de policía, a través de la cual, son realizadas las acciones requeridas para garantizar el orden público interno. La función de policía, es ejecutada a través de los cuerpos de seguridad uniformados, así como también, por órganos administrativos de distinta índole. La función de policía, es considerada por algunos ordenamientos jurídicos, como un servicio público el cual es prestado a través los cuerpos uniformados de seguridad (cuerpos de policía)[248]. La función de policía del Estado, comprende a su vez, en Venezuela la llamada Defensa Integral y el Desarrollo Integral, la primera es definida como:

> **Artículo 5:** "La Defensa Integral a los fines de esta Ley, es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera que sean su naturaleza o intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el Desarrollo Integral de la Nación, garantizando la unión cívico militar, así como la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de las venezolanas y los venezolanos, sobre las bases de un desarrollo sustentable de plena cobertura nacional."[249]

---

[247] Delos *apud* OLASO, L.M., y CASAL, J.M. (2015). *Curso de introducción al Derecho*. Tomo I. Cuarta edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. p. 312.

[248] LARES MARTÍNEZ, E. (1986). *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta Edición, revisada y puesta al día. Cursos de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

[249] Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. (República Bolivariana de Venezuela). (2020, enero 30). [Transcripción en línea]. Disponible: https://ceofanb.mil.ve/wp-content/uploads/2020/02/GACETA-OFICIAL-Nr-6.508-Extraordinario-de-fecha-30.01.2020.pdf [Consulta: 2020, marzo 28].

Mientras que, el desarrollo integral, es definido:

> **Artículo 4:** "El desarrollo integral, a los fines de esta Ley, consiste en la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores que acordes con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar."[250]

La defensa integral de la nación, compete principalmente a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, institución que funge como máximo guardián de la seguridad y defensa nacional, así como también, garantes de todo el ordenamiento jurídico, el ámbito de la defensa integral comprende todo el territorio nacional y todas las personas que se encuentran dentro del territorio. A su vez, ésta institución comprende una estructura compleja de organización y funcionamiento, Al respecto, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación establece:

> **Artículo 20:** "La Fuerza Armada Nacional constituye uno de los elementos fundamentales para la defensa integral de la Nación, organizada por el Estado para conducir su defensa militar en corresponsabilidad con la sociedad. Sus componentes, en sus respectivos ámbitos de acción, tienen como responsabilidad la planificación, ejecución y control de las operaciones militares, a los efectos de garantizar la independencia y soberanía de la Nación, asegurar la integridad del territorio y demás espacios geográficos de la República, así como la cooperación en el mantenimiento del orden interno. Las leyes determinarán la participación de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo integral de la Nación."[251]

Por otra parte, por mandato constitucional, la seguridad del Estado es dividida a dos entidades, a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y a los Cuerpos de Seguridad Ciudadana, conformada por los Cuerpos de Policía Nacional, Estadal y Municipal, así como también al órgano de Protección Civil

[250] Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[251] Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.

y los Cuerpos de Bomberos. La competencia de cada uno varía, pues la seguridad ciudadana no solo implica una actividad de persecución y prevención de la delincuencia, sino también, la seguridad y asistencia necesaria al momento del acaecimiento de un siniestro que pone en riesgo la vida de las personas. Los órganos de seguridad ciudadana, están referidos en términos especiales en el ordenamiento jurídico:

> **Artículo 23:** "De acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes, el Ejecutivo Nacional organizará un cuerpo uniformado de policía nacional, un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas, un cuerpo de bomberos y una organización de protección civil que atenderá las emergencias y desastres, las cuales sin menoscabo de las funciones específicas que se les asignen deben trabajar coordinadamente a los fines de garantizar la preservación del orden interno."[252]

Como se dijo, la seguridad ciudadana no solo implica una actividad de persecución y prevención de la delincuencia, sino también, la seguridad y asistencia necesaria al momento del acaecimiento de un siniestro que pone en riesgo la vida de las personas, de allí que se hable del Sistema de Protección Civil y la Gestión Social de Riesgo, los cuales consisten, según la ley:

> **Artículo 24:** "El Sistema de Protección Civil se entenderá como una gestión social de riesgo en la cual actúan los distintos órganos del Poder Público a nivel nacional, estadal y municipal, con la participación de la sociedad, y se extiende desde la planificación del Estado hasta procesos específicos, con miras a la reducción de la vulnerabilidad ante los eventos de orden natural, técnico y social."
>
> **Artículo 25:** "La gestión social de riesgo comprende los objetivos, programas y acciones que, dentro del proceso de planificación y desarrollo de la Nación, están orientadas a garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas, promoviendo el desenvolvimiento de los aspectos de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, técnico y

[252] Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

> social que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, estadal y municipal."[253]

Asimismo, en el marco de la defensa integral de la nación, las actividades de inteligencia y contrainteligencia son esenciales al momento de detectar las amenazas internas y externas de las fuerzas enemigas del Estado, a los fines de lograr la desarticulación oportuna de los planes que atentan contra la integridad de este, siendo una tarea compleja por parte de los organismos de seguridad y que amerita especial preparación para su ejecución, y que, muchas veces, resulta ser controversial las técnicas utilizadas para la detección de las amenazas, sin embargo, las actividades de inteligencia y contrainteligencia, al igual que la seguridad nacional en general, está totalmente limitada al respeto de los derechos humanos y demás garantías que establece la Constitución. En Venezuela, la ley se refiere a un Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia:

> **Artículo 26:** "El Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, se entenderá como el procesamiento del conjunto de actividades, informaciones y documentos que se produzcan en los sectores públicos y privados, en los ámbitos nacional e internacional, los cuales, por su carácter y repercusión, son de vital importancia a los fines de determinar las vulnerabilidades o fortalezas, tanto internas como externas que afecten la seguridad de la Nación. La ley respectiva regulará lo atinente a su organización y funcionamiento."[254]

Irónicamente, en Venezuela, el término "Seguridad Nacional" ha sido mal utilizado, puesto que, muchos asocian dicho término a la policía secreta del gobierno del General Marcos Pérez Jiménez, la cual, fue dirigida por el célebre policía Pedro Estrada, y se hizo conocida por su efectividad y presuntas torturas realizadas a los detractores del gobierno. Asimismo, la Fuerza Armada Nacional, históricamente se ha visto inmiscuida en controversias internas y conflictos de poder, estando presente siempre en el

[253] Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.
[254] Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.

espectro político nacional, y teniendo injerencia en este, de igual manera ha pasado con los cuerpos de policía, a los cuales se les ha criticado en varias oportunidades su forma de actuar.

Sobran ejemplos para referirse al mal funcionamiento o actuar indebido por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, tal vez, los casos más relevantes que se pueden traer a colación son la Masacre de Cantaura en el año 1982, cuando una comisión conjunta integrada por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención, así como también la Dirección General de Inteligencia Militar, realizaron una operación contra presuntos guerrilleros en la localidad de Cantaura en el Estado Anzoátegui. Mismo caso sucedió en el año 1988, cuando otra comisión conjunta, realizó una operación contra un grupo de pescadores que fueron asesinados en la localidad de El Amparo, en el Estado Apure.

Icónico es el actuar de los cuerpos de seguridad del Estado venezolano en el año 1989, cuando con la finalidad de restaurar el orden público hicieron uso excesivo de la fuerza, causando incontables muertes que, a la fecha, no han podido ser totalmente precisadas, así como también, numerosas desapariciones. Queda también para destacar el actuar de la Policía Metropolitana en abril del año 2002, cuando se sublevaron y dispararon contra manifestantes en la avenida Baralt de la ciudad de Caracas. Pero, a pesar de estos incidentes, los cuerpos de seguridad del Estado venezolano, han sido catalogado durante varios años entre los mejores o más efectivos de Latinoamérica, y, han cumplido con la función de policía.

4.1. Policía Administrativa

La policía administrativa es entendida como “(…) la actividad del Estado mediante la cual, con el objeto de asegurar el mantenimiento del orden público,

se imponen restricciones necesarias a la libertad personal y a la propiedad de los administrados"[255], la función de la policía administrativa debe diferenciarse de la llamada policía judicial, o la función de policía tradicionalmente conocida, la primera, está dirigida a la prevención de la comisión de hechos punibles, su investigación y determinación de las responsabilidades de los agentes que cometieron el hecho, asociada comúnmente con la policía tradicional, las cuales sirven como órganos auxiliares de la administración de justicia, la policía judicial cumple con la llamada actividad de policía, la cual es definida como:

> "(…) aquella actividad que se asigna a los cuerpos uniformados, oficiales, suboficiales y agentes de policía, que ejecutan el poder y la función de policía. Es estrictamente material y no jurídica y corresponde o se define como la competencia del ejercicio del poder reglado de la fuerza, necesariamente supeditada al poder de policía y a la función de policía."[256]

La policía administrativa tiene un carácter preventivo, a través del cual, se logra el mantenimiento del orden público, a diferencia de la policía judicial, la cual actúa en base a la represión, así, la policía administrativa tiene como misión: "(…) Es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros"[257]. Por tanto, la policía administrativa, tiene como misión hacer que los particulares cumplan con los deberes evitando perturbaciones al orden público, adoptando las medidas necesarias para el mantenimiento de este aplicadas de manera proporcional[258].

---

[255] LARES MARTÍNEZ, E. (1986). *Op. Cit.* p.255.
[256] Olano García, H.A. (2010). La policía administrativa. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología, Vol. 1, Núm. 2. Policía Nacional de Colombia*. [Documento en línea]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4163928 [Consulta: 2020, febrero 19].
[257] Fleiner *apud* LARES MARTÍNEZ, E. (1986). *Op. Cit.* p. 258.
[258] LARES MARTÍNEZ, E. (1986). *Ibídem.*

5. La Agroalimentación

El derecho a la alimentación en la actualidad no es plenamente garantizado, sin embargo, los Estados tratan en la medida de sus posibilidades hacer efectiva esa garantía para los habitantes, el compendio de actividades que implica la producción de alimentos, es denominada como la industria agroalimentaria, la cual abarca a todas esas actividades en un solo grupo. La agroalimentación significa entonces que, es un conjunto de actividades a través de la cual, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el campo en general, son producidos por pequeños, medianos y grandes productores los alimentos.

El problema agroalimentario aparece debido a las carencias del aparato productivo del Estado y la insuficiencia de este para generar la producción necesaria para el sustento de los habitantes, el uso irracional de los recursos ha conllevado igualmente a una afectación del aparato productivo, puesto que, se ha abusado de estos recursos. Éstas circunstancias han generado un problema gravísimo tanto a nivel nacional como a nivel internacional, ya que, la población mundial está viendo limitado su acceso a los alimentos motivado a que no están siendo producidos al nivel requerido, resultan insuficientes para cubrir la demanda global, debido a la sobrepoblación existente y el crecimiento demográfico exponencial.

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías y su auge, los Estados han descuidado en cierta medida las actividades ordinarias como la actividad agraria, la cual es la única actividad capaz de generar los alimentos para los seres humanos, así como también, se han centrado en la explotación irracional de recursos, y han sido alertados las consecuencias de éstas actividades, en Venezuela, con motivo del proceso de transformación que se inició en el año 1959 con la caída del General Marcos Pérez Jiménez, tomó prioridad el nuevo

gobierno la promulgación de una ley que rigiera al sector agrícola con la finalidad de fomentar el desarrollo de dicho sector en el ámbito nacional.

Los sectores políticos que ostentaban el poder vieron la necesidad de fortalecer e impulsar el sector agrícola del país, y reemplazar a la explotación petrolífera y minera como principal fuente de ingresos, ya que, más temprano que tarde, los hidrocarburos iban a perder importancia en materia económica, y el país iba a ver mermados sus ingresos, el maestro Arturo Uslar Pietri, quien fuera una de las grandes figuras de la política venezolana en el siglo XX, alertó de tal situación desde el año 1936.

> "(…) La riqueza pública venezolana reposa en la actualidad, en más de un tercio, sobre el aprovechamiento destructor de los yacimientos del subsuelo, cuya vida, no solamente es limitada por razones naturales, sino cuya productividad depende por entero de factores y voluntades ajenos a la economía nacional (…)
>
> (…)
>
> La única política económica sabia y salvadora que debemos practicar, es la de transformar la renta minera en crédito agrícola, estimular la agricultura científica y moderna (…)"[259]

El gobierno de Rómulo Betancourt, atendiendo en cierta parte el artículo de Uslar Pietri, impulsaría en el año 1960 una Ley de Reforma Agraria que estuviera dirigida a la modernización del campo venezolano y su óptimo desarrollo, la cual vino a sentar las bases para el desarrollo agrícola integral de la naciente democracia en la nación sudamericana. Durante el período de tiempo comprendido entre el año 1946 y 1960, una inmensa mayoría de los ingresos petroleros fue destinada a fines que no justificaban la reproducción de nuevos ingresos, pues muchos de los ingresos solo se invirtieron en obras injustificadas fomentadas por la burocracia imperante[260].

[259] USLAR PIETRI, A. (1982). Sembrar el Petróleo. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 11*. p. 30-31.
[260] USLAR PIETRI, A. (1982). *Ibídem*.

En el proceso de elaboración de la ley, los sectores políticos encargados del mismo, procuraron atender a las necesidades del campesinado venezolano, pero sin dejar de prestar atención a lo que sucedía en las demás naciones latinoamericanas, pues para la época, el gobierno de los Estados Unidos tenía fuerte injerencia e intereses en el sector agrícola, tal como sucedía en las "Repúblicas Bananeras" de Centroamérica, por lo que, se tomó como ejemplo lo acontecido en el año 1954 en Guatemala, cuando Jacobo Arbenz fuere derrocado tras afectar los intereses de la trasnacional norteamericana "*United Fruit Company*" en el marco del proceso de redistribución de tierras e impulso de la agricultura nacional[261].

Éstas situaciones sirvieron como previsión para el gobierno de la época para que la reforma agraria impulsada no afectara a los intereses de las trasnacionales norteamericanas, pero que iba a beneficiar al campesinado venezolano, con un mayor enfoque en el ámbito jurídico y tecnológico, para modernizar al sector agrícola nacional, al respecto, Armando Hernández-Breton dice:

> "Cuanto a la urgente necesidad de reforma, nuestra legislación agraria no puede considerarse como un producto de caprichosos cerebros o afán de sensacionalismo político o como pertinaz incidencia de ideologías avanzadas, sino que obedece a lo apremiante de perfeccionar las reglas adecuadas para que pueda operarse -dentro del campo jurídico- la transformación de la economía toda del País y, en su principal factor, la estructura social del campo venezolano en una que al mismo tiempo proporcione un aumento de la producción de alimentos para satisfacer las necesidades de toda la población, y no solo los de los centros urbanos, se incorpore al campesinado a las múltiples actividades sociales nacionales y como productor de alimentos y consumidor, a su vez de artículos manufacturados (…)"[262]

[261] Lima, L. (2019). Golpe de Estado en Guatemala de 1954*. BBC News.* [Periódico en línea]. Disponible: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48686137 [Consulta: 2020, abril 28].

[262] HERNÁNDEZ-BRETON, A. (1966). *Ley de Reforma Agraria, con intitulación y anotaciones a su articulado; concatenación de este y coordinación con el Código Civil y otras leyes especiales.* Tercera Edición. Editorial "La Torre". Caracas. p. V-VI.

La reforma agraria estaba dirigida a impulsar un nuevo sistema de cooperación mutua, entre el Estado venezolano y los ciudadanos, quienes iban a tener las facilidades brindadas por el Estado para desarrollar la actividad agrícola, en busca de una armonía social, que le garantizara al gobierno el desarrollo integral de la nación, sin afectar intereses extranjeros, continúa Hernández-Breton:

> "El verdadero sentido humano que puede dársele a la reforma actual, aun cuando extrayéndola de los principios difusos que contiene, aparte de la aplicación política que bajo su invocación se pretende llevar a cabo, es el de que se trata de una ley evolutiva, elaborada a base de protección, de tutela, hacia el campo venezolano y de protección al trabajador, "el peón", "el conuquero" o como quiera llamársele (…)"[263]

La nueva legislación tenía como fin otorgarles a los campesinos las garantías necesarias para que estos contribuyeran con el Estado venezolano en el desarrollo agrícola nacional y el progreso del país, dando en cierta parte una preferencia al interés individual del campesino, pues le otorgaba todos los medios necesarios para su actividad, pero a la vez, le daba a entender que su actividad iba a coadyuvar al desarrollo colectivo del país[264].

Asimismo, la reforma agraria ideada para lograr el desarrollo y progreso nacional hacía ver a la naciente democracia venezolana como ejemplo en un continente donde muchas de las naciones permanecían gobernadas por juntas militares o gobiernos autoritarios, y otras democracias se derrumbaban por la implementación del Plan Cóndor en el marco de la Guerra Fría, por lo que la reforma agraria venezolana empezaba a significar una esperanza para el continente y las crisis económicas, sociales y políticas, por su parte, Rafael Pérez Anzola decía:

> "Y así, cuando nos encontramos frente al problema del hambre en nuestro ambiente latinoamericano y en particular en Venezuela, así

[263] HERNÁNDEZ-BRETON, A. (1966). *Ibídem*, p. VII.
[264] HERNÁNDEZ-BRETON, A. (1966). *Ibídem*.

> como también de las precarias condiciones de vida y de todos los factores económicos, sociales, culturales, etc., que mantienen en subdesarrollo a nuestro pueblo, el trabajo surge como condición primordial de solución a aquellos, al menos en la etapa que atraviesa nuestra nación (…)
>
> (…)
>
> Para Venezuela es urgente su desarrollo agrícola, pues sin la expansión de este sector, se obstaculiza el progreso nacional.
>
> Sin una Reforma Agraria no será fácil y posible el desarrollo agrícola requerido, y solo con ella, podrán lograrse los niveles de desarrollo que nuestro pueblo necesita.
>
> (…)
>
> (…) Y éstas funciones y obligaciones recaen muy especialmente en el sector público, en el Estado Venezolano, por ejemplo, ponga en práctica tales funciones y obligaciones, con verdadero criterio democrático y eficiente, con miras al bien común y a la seguridad, progreso y justicia social, supone de una más ancha base social, para así lograr desarrollar una política agrícola más beneficiosa que persigue con miras al mejor provecho del sector agrícola, una acertada concepción política de Reforma Agraria." [265]

El problema agroalimentario también ve como causa la manipulación de la que son víctimas los pequeños productores por parte de los conglomerados empresariales, los cuales devoran económicamente a estos productores, y se aprovechan de su trabajo para que sean los conglomerados los que obtenga la totalidad de los beneficios económicos, asimismo, motivado a esto, y, al desarrollo de las tecnologías modernas, Venezuela lleva ya casi un siglo viviendo un éxodo del campo hacia las grandes ciudades, y en la actualidad, un éxodo de inmigración, que ha generado la ausencia de mano de obra en los sectores agroproductivos.

El Estado venezolano, desde el siglo XX, ha estado atento y presto a crear un sistema agroalimentario nacional autosuficiente, capaz de

[265] PÉREZ ANZOLA, R. (1982). La Reforma Agraria como condición para el desarrollo y progreso nacional. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional, N°14*. p. 58-59.

garantizarle al colectivo venezolano los alimentos necesarios, altibajos ha tenido la industria nacional durante el pasar de los años, mediante las distintas leyes promulgadas en la materia, y los diversos incentivos económicos y fiscales, se ha intentado impulsar a la industria agroalimentaria nacional, poniendo en prevalencia el interés colectivo que representa la agroalimentación sobre los intereses particulares de la obtención de un beneficio lucrativo privado.

6. La Seguridad y la Soberanía Agroalimentaria

La idea de la seguridad y soberanía agroalimentaria surge con motivo del desarrollo exponencial de la humanidad y la necesidad de fomentar e impulsar la industria nacional, manteniendo un desarrollo sustentable, a los fines de garantizar el pleno acceso a los alimentos de la ciudadanía, sin necesidad de depender de las importaciones. Anclados en postulados de autosuficiencia, donde los factores extranjeros no intervengan en la actividad agroproductiva del Estado, la seguridad y soberanía agroalimentaria representa una alternativa al sistema tradicional, donde la intervención extranjera se hace presente fuertemente en la industria agroproductiva del Estado.

La soberanía agroalimentaria fue concebida como una alternativa y freno a la globalización de los sistemas neoliberales que buscan la privatización de las diversas áreas sociales como la salud, la agricultura y el ambiente, y que han generado hambre y miseria en el mundo[266], de hecho, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria en su exposición de motivos, señala:

> "La fundamental contradicción del modelo económico capitalista neoliberal en materia agroalimentaria ha sido la incapacidad

[266] Vivas, E. (s.f.). La soberanía alimentaria como alternativa. [Documento en línea]. Disponible: https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Soberania_alimentaria_como_alternativa.pdf [Consulta: 2020, febrero 19].

> manifiesta de lograr una justa y equitativa distribución de todos los bienes alimentarios e ingresos social y económicamente necesarios para llevar a la práctica las políticas de desarrollo rural, siendo preciso someter las condiciones de abastecimiento, distribución, intercambio y comercialización a la regulación social, es decir, la vinculación social eficiente y eficaz entre la planificación y el mercado, no dejando sólo al mercado como agente regulador de la economía, pero tampoco al Estado que centralice toda la planificación o el monopolio en la producción o distribución."[267]

La seguridad y la soberanía agroalimentaria, toma como base fundamental al campesino, como sujeto principal del proceso agroproductivo, a través de su participación clave dentro del aparato agroproductivo nacional, que contribuya al funcionamiento óptimo de este y el desarrollo integral de la nación. La soberanía agroalimentaria, es definida por el ordenamiento jurídico en los términos siguientes:

> **Artículo 4:** "La soberanía agroalimentaria es el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población.
>
> Son acciones para garantizar la soberanía agroalimentaria, entre otras:
>
> 1. El privilegio de la producción agrícola interna, a través de la promoción y ejecución de la agricultura sostenible y sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral.
> 2. La transformación de las relaciones de intercambio y distribución, a partir de la cogestión en la planificación con la participación de todos los actores y actoras que intervienen en las actividades agrícolas.
> 3. La identificación y reconocimiento de las relaciones sociales de producción y consumo, dentro de las necesidades y posibilidades concretas de cada uno de los actores de las distintas cadenas agrícolas.

[267] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (Decreto N° 6071). (República Bolivariana de Venezuela). (2008, julio 31). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.sunagro.gob.ve/index.php/download/ley-desarrollo-socioproductivo/?wpdmdl=2007 [Consulta: 2020, febrero 20].

4. El establecimiento y cumplimiento de medidas que garanticen la protección, supervisión, prosperidad y bienestar de las productoras y productores nacionales, en el marco del desarrollo endógeno de la Nación.
5. La vigilancia, supervisión y control de las operaciones en las fases del ciclo productivo, estimulando a aquellos que ejecuten actividades en el territorio nacional y en especial a los que provengan de personas de carácter social o colectivo, quienes serán protegidos y priorizados en la participación y beneficios derivados de concesiones, financiamientos, actividades, medidas e inversiones de carácter público.
6. Las previstas en la Ley que regule la materia de tierras y desarrollo agrario."[268]

Es menester resaltar el criterio de la jurisprudencia de instancia en referencia a la seguridad y soberanía agroalimentaria, según el cual:

> "La Soberanía Alimentaría se centra en la producción de comida y en quienes de hecho trabajan la tierra. Por tanto, la Seguridad Alimentaria, implica garantizar que se produzca una cantidad adecuada de comida accesible a todas las personas, a diferencia de la Soberanía Alimentaría ya que la misma se enfoca en cuestiones como qué comida se produce, dónde se produce, cómo se produce y en qué escala asegurando (…) que la Soberanía Alimentaría no puede lograrse sin la Seguridad Alimentaria (…)"[269]

Asimismo, el ordenamiento, se refiere a la seguridad agroalimentaria como:

> **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.
>
> Son objetivos de la seguridad agroalimentaria:
>
> 1. Garantizar el balance alimentario de la población, a través de:

[268] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.
[269] Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, sentencia N° 906 del 10 de febrero de 2016. *Op. Cit.*

a) La planificación, el desarrollo sistémico y articulado de la producción, así como la promoción de la actividad agropecuaria.
b) El establecimiento de medidas en el orden financiero, de intercambio y distribución, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, formación y capacitación, y otras que fueren necesarias, con el fin de alcanzar los niveles de autoabastecimiento requeridos por la población y evaluar el rendimiento de las inversiones, su impacto, la verificación precisa del correcto uso de los recursos públicos invertidos y su efecto económico-social.
c) La protección de los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.
d) Cualquier otra actividad que determine el reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.

2. Asegurar la distribución de la producción nacional agroalimentaria con el propósito de atender la satisfacción de las necesidades básicas de la población."[270]

Debido a la trascendencia que implica la seguridad y la soberanía agroalimentaria, ésta es un asunto de orden público, de utilidad pública y, por tanto, de interés social, teniendo especial importancia y atención por parte del Estado, quien, a través de los órganos competentes, y el ejercicio de la función de policía administrativa debe de garantizarla. La seguridad y soberanía agroalimentaria, es una garantía consagrada en las constituciones modernas, formando parte de los derechos sociales, así, la Constitución de 1999, consagra de manera expresa:

> **Artículo 305:** "El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social

[270] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

> de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.
>
> El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley."[271]

En base al artículo anterior, hay que destacar el criterio de la jurisprudencia de instancia, según el cual:

> "En el nuevo orden jurídico, el Estado Venezolano preceptúa en la Constitución Bolivariana de Venezuela la obligación de garantizar el Derecho a los Alimentos por lo que, la Seguridad Alimentaría tal como lo preceptúa el artículo 305 de la misma, se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria, entendiéndose ésta como aquella proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola, siendo la producción de alimentos de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la nación. Por lo cual si no se establecen las medidas o correctivos necesarios se generaría inclusive una inseguridad alimentaria tan extrema que podría considerarse como un atropello a los derechos fundamentales del pueblo venezolano, por no garantizarles el acceso a los alimentos en cantidad y calidad, eficiencia, eficacia, con pertinencia social, oportunidad, culturalmente aceptados, altamente nutritivo etc. (…)"[272]

Es entonces, la seguridad y soberanía agroalimentaria capaz de generar beneficios y ventajas para el sector agroproductivo nacional, puesto que, se basa en fomentar el desarrollo de la industria nacional, generando empleos internos y modernización de ésta industria, incrementando el producto interno bruto del Estado. Sin embargo, al estar tan fundamentando en una idea de soberanía, resulta perjudicial para los habitantes del Estado,

---

[271] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

[272] Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, sentencia N° 906 del 10 de febrero de 2016. *Op. Cit.*

ya que, este siempre se escuda en la soberanía al momento de que le sean exigidos ciertos compromisos internacionales, o sean supervisados para verificar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos, en el caso en específico, el derecho a la alimentación.

7. Principios que Rigen la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria

La ley especial que rige la materia de la seguridad y soberanía agroalimentaria consagra en su articulado los principios fundamentales sobre los cuales se estructura el sistema agroalimentario venezolano, el espíritu, razón y propósito de la seguridad y soberanía agroalimentaria para el Estado venezolano.

7.1. Disponibilidad y Acceso Oportuno de los Alimentos

> **Artículo 8°:** "Todas las ciudadanas y los ciudadanos, en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela tienen el derecho a la disponibilidad y acceso oportuno y suficiente de alimentos de calidad."[273]

Como medio fundamental para lograr una justicia social y el bien común como fin del Estado, todas las personas que hagan vida en el territorio venezolano, tienen garantizado el derecho para acceder a los alimentos que requieran para la satisfacción de sus necesidades, así como también, que estos sean de la calidad adecuada para el óptimo desarrollo humano.

7.2. Derecho a Producir y Consumir Alimentos

> **Artículo 9°:** "El Estado reconoce, garantiza y protege los derechos de la productora y el productor nacionales como protagonistas de la producción para la satisfacción de las necesidades agroalimentarias del país y el derecho de todas las ciudadanas y los ciudadanos a alimentarse de manera preferente con productos nacionales, como ejercicio pleno de soberanía agroalimentaria del pueblo venezolano.

[273] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

> El Estado incentivará la producción nacional de alimentos y la disminución progresiva de las importaciones y la dependencia de alimentos, productos e insumos agrícolas extranjeros."[274]

Este principio está relacionado a la libertad de empresa consagrada en el texto constitucional, y el apoyo del Estado venezolano a la industria nacional para dejar de lado la dependencia de las importaciones y las potencias extranjeras en cuanto a alimentos se refiere, pues, resulta más beneficioso para el Estado, fomentar la industria nacional, que gastar en importaciones que benefician a empresas extranjeras y demás Estados.

7.3. Producción Sustentable

> **Artículo 10:** "Se reconoce el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a la producción sustentable, enfocada en la sostenibilidad medioambiental, social y económica de las actividades agrícolas, de sus trabajadores y trabajadoras. Se consideran contrarias al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica las prácticas del monocultivo intensivo y aquellas dirigidas a permitir el control del mercado de productos agroalimentarios.
>
> La sustentabilidad de la producción agrícola nacional se garantizará a partir del desarrollo rural integral de las comunidades de productoras y productores en condiciones de igualdad y justicia.
>
> El Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, determinará cuando se está en presencia de un monocultivo intensivo."

El desarrollo sustentable como base de la producción nacional para poder lograr la consecución del desarrollo integral de la nación respetando y aprovechando racionalmente los recursos naturales y la capacidad de la carga de la tierra. Lo referente al desarrollo sustentable será tratado en otro capítulo, por lo que, no se hace mayor referencia en este punto.

[274] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

7.4. El Trabajo como Elemento Principal de la Producción Social Agrícola

Artículo 11: "El tiempo socialmente invertido para la producción eficiente de los bienes provenientes de la labor agrícola es el elemento fundamental para la determinación de la retribución del trabajo de las productoras y productores agrícolas.

El Estado formulará las políticas que garanticen a las productoras y productores la eficiencia productiva, a través de la disponibilidad de medios necesarios y suficientes para la producción agrícola, así como la protección de los derechos fundamentales de dichos productoras y productores."[275]

7.5. Garantía a las Futuras Generaciones

Artículo 12: "Las políticas agrarias, además de promover la recuperación de las prácticas y tecnologías tradicionales, que aseguren la conservación de la biodiversidad, garanticen el acceso al agua, la tierra y los recursos genéticos, deberá garantizar al productor o productora agrícola, en coordinación con los actores del sistema agroproductivo, el acceso justo y equitativo al mercado interno que permita el intercambio y distribución de sus productos en las diferentes escalas de orden priorizado establecidas por el Ejecutivo Nacional, con la finalidad de brindar protección a la producción local y Nacional como componente básico para garantizar la soberanía agroalimentaria y el desarrollo sustentable a las futuras generaciones."[276]

7.6. Estructura Agrícola Territorializada

Artículo 13: "La Administración Agraria propenderá al establecimiento de una estructura agrícola territorializada, según los rubros a producir y aquellos factibles de ser producidos en cada región del país, con el propósito de facilitar la planificación, evitando los excesos y posibles déficits en la producción nacional agrícola, que dificultan su comercialización, intercambio y distribución."[277]

---

[275] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

[276] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

[277] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

7.7. Función Preferentemente Social de las Políticas Agroalimentarias

Artículo 14: "Se declara contraria a los principios contenidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, la adopción de políticas económicas y sociales que atenten contra la capacidad productiva nacional y la soberanía agroalimentaria, así como aquellas que fomenten un comportamiento indiscriminado en el intercambio y distribución agrícola, priorizando el comercio y las grandes ganancias por encima del derecho fundamental a la alimentación."[278]

7.8. Incentivo de Nuevas Formas de Producción

Artículo 15: "El Estado incentivará el diseño, formulación y ejecución de nuevas alternativas tecnológicas y formas de agricultura adecuadas a las diferentes condiciones edafoclimáticas del país, con el fin de desarrollar una agricultura ecológica sustentable, que conlleven a una reducción de los costos de producción y a un incremento de los índices de productividad agrícola."[279]

7.9. Condiciones Justas para el Intercambio y la Distribución

Artículo 16: "Para la promoción de la agricultura sostenible y sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral debe procurarse la dotación de la estructura, infraestructura, insumos, vialidad y transporte para el sector agroalimentario, con el fin de promover condiciones solidarias de intercambio y distribución agrícola, que faciliten a las pequeñas y medianas productoras y productores, libres o asociados, así como a organizaciones agrícolas colectivas, acceder a los mercados nacionales e internacionales en condiciones de justicia e igualdad."[280]

7.10. Aplicación de los Principios Establecidos en la Ley en Materia de Tierras y Desarrollo Agrario

[278] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*
[279] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*
[280] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

Artículo 17: "La ejecución de las competencias asignadas al Ejecutivo Nacional conforme al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica responderán, además, a los principios establecidos en la Ley que regula la materia, referidos a la garantía de seguridad agroalimentaria, utilidad pública y función social de la tierra, promoción y protección de la función social de la producción nacional, la promoción de la independencia y soberanía agroalimentaria de la nación, el uso racional de las tierras, los recursos naturales y la biodiversidad genética."[281]

7.11. Responsabilidad del Estado

Artículo 18: Es responsabilidad del Estado, para garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria:

1. Procurar la satisfacción de las necesidades básicas y el autoabastecimiento de alimentos e insumos, bien a través de mecanismos de incentivo y fomento, como de la ejecución y gestión directa de actividades relacionadas con la agroalimentación.
2. Impulsar la producción nacional mediante la implementación de un sistema que integre a todos los órganos y entes del Poder Público vinculados con la cadena agroalimentaria.
3. Planificar el intercambio y distribución de insumos, tecnologías, conocimientos, productos, servicios agrícolas y agroindustriales, conjuntamente con las organizaciones sociales.
4. Privilegiar el financiamiento de las actividades agrícolas y agroindustriales dirigidas al desarrollo del sector agroalimentario, asumiendo su ejecución a través del Ejecutivo Nacional cuando sea necesario.
5. Evitar la competencia desleal, la formación de monopolios y monopsonios, el abuso de posición de dominio, prácticas de acaparamiento de productos, insumos y servicios agrícolas u otras formas de acuerdos privados que distorsionen, limiten o afecten la producción, circulación, distribución e intercambio de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícola y forestal.
6. Fomentar la educación y formación técnica, sociopolítica y económica basada en los principios de solidaridad, cooperativismo, equidad y justicia social, además de los previstos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.
7. Propiciar la participación de los Consejos Comunales y de cualquier otra forma de participación social en la gestión, regulación y control de las políticas públicas en materia agroalimentaria.

[281] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

8. Ejercer las competencias y procurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica."[282]

7.12. Responsabilidad Social

Artículo 19: "Es responsabilidad de las productoras y productores, Consejos Comunales y demás formas de organización y participación social, de los prestadores de servicios, de la agroindustria, de las consumidoras y los consumidores, distribuidores, importadores y exportadores y, en general, de todos los actores de las cadenas agroalimentarias:

1. Propiciar condiciones de distribución eficientes y eficaces para el abastecimiento de productos agroalimentarios que garanticen la seguridad agroalimentaria.
2. Garantizar el privilegio de la adquisición de la producción agrícola nacional y la disponibilidad de la capacidad instalada para su transformación, como apoyo al desarrollo rural nacional.
3. Garantizar de manera preferencial el suministro del producto procesado o transformado a las industrias nacionales que lo requieran.
4. Ejercer la vigilancia, regulación y control social sobre las actividades, servicios y funciones que faciliten el proceso de intercambio y distribución de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícola y forestal.
5. Asegurar la colocación o arrime de la producción agrícola requerida para el mantenimiento de niveles de abastecimiento interno idóneos.
6. Articular con los órganos y entes del Poder Público competentes las actividades y mecanismos necesarios para el establecimiento de precios de interés social, así como la producción y disponibilidad suficiente y oportuna de alimentos acordes a nuestras necesidades nutricionales locales y nacionales, respetando en todo momento la autodeterminación a producir y consumir nuestros propios alimentos."[283]

8. Policía Administrativa en Materia Agroalimentaria

[282] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*
[283] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

8.1. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras (MPPAPT)

El Ministerio de Agricultura como integrante del Poder Ejecutivo es el órgano rector de la materia agrícola y de tierras a nivel nacional, teniendo diferentes organismos adscritos los cuales tienen personalidad jurídica propia, como es el caso del Instituto Nacional de Tierras (INTI), ya analizado en capítulos anteriores, el Instituto Nacional de Sanidad Agrícola (INSAI), entidades crediticias y demás organismos. El origen del Ministerio de Agricultura se remonta al año 1936, cuando es creado el Ministerio de Agricultura y Cría, durante el gobierno de Eleazar López Contreras.

Este Ministerio, integrante del Poder Ejecutivo, tiene como finalidad lograr el óptimo funcionamiento y desarrollo de la industria agroalimentaria nacional, con la finalidad de lograr que dicha industria sea totalmente integrada al desarrollo integral de la nación, puesto que, dicha industria, implica:

> "(…) un esquema donde se estructuran en forma orgánica a partir de la producción agrícola, actividades agroindustriales, de agromercadeo y agroservicios, en orden a un desarrollo urbano como el rural. Es decir, concentrar e integrar a nivel de áreas de vocación agrícola todos los sectores de la economía, las instituciones, los planes y los programas, en una acción conjunta que permita lograr en menor tiempo las medidas de producción, productividad, rentabilidad, empleo, bienestar, calidad de la vida y. en general, el desarrollo integral."[284]

El Ministerio de Agricultura ha pasado por distintas reestructuraciones y cambios en su denominación, pero, ha mantenido la misma finalidad como máxima autoridad administrativa en materia agrícola. Así, el Ministerio de Agricultura:

> "(…) Se alinea en la praxis y en la experiencia del desarrollo planificado, concentrado e integrado a nivel de área, coherente con

[284] ALEGRETT RUÍZ, R. (1982). Orientación Actual de la Reforma Agraria. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional,* N°11. p. 41.

la planificación general del país. Se basa fundamentalmente en el esfuerzo, participación e incorporación de la comunidad, pero con una intervención del Estado, a través de acciones e inversiones impulsantes, promotoras y ordenadoras tanto del sector público como del privado."[285]

8.2. Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI)

El Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI), nace con ocasión de la promulgación de la Ley de Salud Agrícola Integral en el año 2008, y vino a reemplazar al Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA), por mandato legal, es el ente rector en lo que se refiere a la gestión de la salud agrícola, siendo un instituto autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura. Al ser un instituto autónomo, el Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI), goza de todos los privilegios y prerrogativas que la ley le confiere a la República. Señala la ley que los objetivos de este instituto son:

Artículo 56: "El Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI) tendrá los siguientes objetivos:

1. Promover, garantizar y fomentar el desarrollo armónico y coherente de las políticas, planes, proyectos y programas del Ejecutivo Nacional en materia de salud agrícola integral.
2. Promover el uso de los medios de producción que el Estado destine a las comunidades de pequeños y medianos productores y productoras vinculados con los consejos comunales, pueblos, comunidades indígenas y cualquier otra forma de organización y participación comunitaria cuya actividad principal esté relacionado con el desarrollo agrario, de manera racional, eficaz y eficiente.
3. Impedir progresivamente la producción, distribución, intercambio, comercialización y uso de insumos químicos tóxicos en los sub-sectores: vegetal, animal, forestal, acuícola y pesquero; así como plaguicidas de uso doméstico, industrial y salud pública, fomentando procesos, métodos y productos biológicos inocuos para las especies, en defensa de la diversidad biológica y la salud pública primaria de la población.
4. Contribuir a garantizar la profundización y consolidación de la soberanía y seguridad alimentaria de la población, desde la perspectiva del modelo de desarrollo agrario, más equitativo,

[285] ALEGRETT RUIZ, R. (1982). *Ibídem.* p. 42.

incluyente e igualitario fundados en la solidaridad social para la alcanzar un verdadero Estado de justicia social.

5. Contribuir a crear condiciones necesarias que garanticen la disponibilidad suficiente y estable de alimentos sanos en el ámbito nacional y comunal.
6. Brindar asesoría agrícola integral a las propuestas que presentan las comunidades de pequeños y medianos productores y productoras vinculados con los consejos comunales, pueblos, comunidades indígenas y cualquier otra forma de organización y participación comunitaria, cuya actividad principal esté relacionada con el desarrollo agrario, para la construcción colectiva y cooperativa de una economía de participación social.
7. Privilegiar la salud agrícola integral sobre la base fundamental de los principios agroecológicos para el diseño y aplicación de objetivos, estrategias, políticas, medidas, metas y proyectos, orientados a la prevención y control de plagas y enfermedades, así como la calidad de los insumos, productos y subproductos de origen vegetal y animal.
8. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de la ley, reglamentos y normas técnicas en materia de salud agrícola integral, así como la ejecución de las medidas sanitarias y fitosanitarias pertinentes."[286]

Este instituto, a su vez, tiene como objetivo general:

> "Contribuir con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección y Defensa Fitosanitario y Zoosanitario en el marco del Desarrollo agrario Socialista a través de proyectos y acciones que promuevan la Salud Agrícola Integral y la Participación Popular, garantizando así la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria."[287]

El Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI), fue ideado para ser un organismo que regulara todo lo referente a la salud agrícola, para lograr un control sanitario eficiente en materia agrícola, que permita a los productores incorporarse plenamente al desarrollo integral de la nación, teniendo un compromiso social importantísimo con el colectivo venezolano. Así, dicho instituto tiene como competencias:

---

[286] Ley de Salud Agrícola Integral. (República Bolivariana de Venezuela). (2008, julio 31). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.insai.gob.ve/?page_id=145 [Consulta: 2020, marzo 02].

[287] *Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.insai.gob.ve/?page_id=82 Consulta: [2020, mayo 28].

Artículo 57: "El Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI) tiene las siguientes competencias:

1. Ejecutar y desarrollar la política nacional en el Plan Integral de Desarrollo Agrario.
2. Presentar a consideración del órgano rector la propuesta del componente del Plan Integral de Desarrollo Agrario.
3. Presentar a consideración del órgano rector las propuestas de manuales y normas técnicas de procedimientos de carácter imperativo y obligatorio cumplimiento.
4. Proporcionar acompañamiento técnico a los órganos y entes competentes, en todo lo relacionado a salud agrícola integral, a objeto de dar cumplimiento a lo señalado en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
5. Ejecutar y desarrollar acciones de vigilancia, prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas que afecten a la salud agrícola integral, además de fomentar el uso racional de los productos químicos y biológicos, así como materias primas; y las demás que le atribuyen las leyes y reglamentos.
6. Coordinar con los órganos y entes competentes políticas, planes, proyectos y programas de formación y acompañamiento integral para mejorar las condiciones de vida en las comunidades.
7. Determinar la calidad genética de las diferentes especies que conforman la riqueza agropecuaria nacional, para lograr una economía agrícola productiva y sustentable.
8. Realizar la vigilancia epidemiológica, la vigilancia fitosanitaria, la prevención, el diagnóstico y control zoosanitario y fitosanitario.
9. Ejecutar las medidas epidemiológicas cuando se declaren los estados de alerta epidemiológico o emergencia sanitaria.
10. Vigilar, inspeccionar y controlar los aspectos sanitarios y epidemiológicos de las actividades de importación, exportación y movilización de animales y vegetales, productos y subproductos de ambos orígenes, e insumos de los sectores vegetal, animal y forestal.
11. Crear, mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Único Nacional de salud agrícola integral.
12. Restringir y prohibir la producción, uso, distribución, importación, intercambio y comercialización de productos químicos o biológicos de uso agrícola, doméstico, industrial y salud pública cuando incumplan con las regulaciones sobre la materia.
13. Autorizar, certificar, suspender, revocar o renovar el ejercicio de las actividades de salud agrícola integral, mediante la expedición de los permisos y licencias, registros, certificaciones, acreditaciones y autorizaciones necesarias.
14. Coadyuvar con los órganos y entes competentes en la ejecución de los programas de investigación necesarios a ser desarrollados en materia salud agrícola integral que generen la información científica requerida para elaborar normas dirigidas

a fortalecer la salud agrícola integral y el ordenamiento de los recursos agrícolas.

15. Recaudar y administrar las tasas que se generen con ocasión de los servicios prestados y las autorizaciones otorgadas de conformidad con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, así como las multas que imponga en cumplimiento de éste.
16. Regular el ingreso y uso de organismos vivos modificados, integrando esta actividad con las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo agrario dictados por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de agricultura y tierras.
17. Vigilar, inspeccionar y controlar desde la salud agrícola integral la presencia de contenidos químicos y biológicos que afecten la calidad del suelo, aire, aguas y ambiente en general para adoptar las medidas necesarias en coordinación con los órganos y entes competentes.
18. Coadyuvar a la protección ambiental desde la salud agrícola integral.
19. Emitir las autorizaciones y guías de movilización de vegetales y animales, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, sus reglamentos y normas técnicas de salud agrícola integral, así como aquellas cuya emisión, administración y control le fuera asignado por su órgano de adscripción.
20. Inspeccionar los centros de distribución almacenamiento y formulación que desarrollen actividades relacionadas con la producción de insumos de uso para la salud agrícola integral.
21. Ejecutar planes, proyectos y programas de salud agrícola integral en coordinación con los productores y productoras y demás entes relacionados con el sector, para el fortalecimiento de cooperativas, de empresas y unidades de producción social.
22. Corresponde al Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI) a través de la red de laboratorios nacionales, ejecutar las normas para emitir el diagnóstico fitosanitario, zoosanitario, y otros relacionados con la salud agrícola integral.
23. Las demás establecidas en la Ley o que le sean impuestas por el Ejecutivo Nacional de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente."[288]

Los organismos antes analizados, el Ministerio de Agricultura y el Instituto de Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI), están sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa agraria, siempre y cuando, los actos administrativos que sean recurridos ante los Tribunales Superiores

[288] Ley de Salud Agrícola Integral. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

Agrarios, sean referentes a la materia agroalimentaria, es decir, que, el acto emanado por dichos entes, afecte a la seguridad agroalimentaria y guarde total relación con la materia agraria regulada por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así como también, los daños patrimoniales que estos le puedan causar a los particulares.

8.3. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL)

Este Ministerio, aparece en el año 2004, creado con la finalidad de: "(…) garantizar y asegurar la seguridad alimentaria (…) con el principal objetivo de velar por el cumplimiento soberano, al acceso a la canasta alimentaria, a precios justos y excelente calidad (…)"[289]. El Ministerio de Alimentación, es el órgano rector de las políticas alimentarias a nivel nacional, teniendo diversos organismos adscritos, con personalidad jurídica propia, este Ministerio, tiene como misión principal:

> "Garantizar el acceso de los alimentos a la población a través de la regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas en materia de comercio, industria, mercadeo y distribución de alimentos; recepción, almacenamiento, depósito, conservación, transporte, distribución, entrega, colocación, calidad y consumo; inspección, vigilancia, fiscalización y sanción sobre actividades de almacenamiento agrícola y sus actividades conexas administración, operación y explotación de silos, frigoríficos, almacenes y depósitos agrícolas propiedad del Estado; regulación y expedición de permisos, autorizaciones, licencias, certificados y demás tramites y actos necesarios en materia de exportación e importación en el sector de alimentos y alimentación."[290]

Tiene a su vez, como objetivos estratégicos:

> "(…)
>
> 1. Sensibilizar a los servidores públicos del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación y sus Entes Adscritos, en el sentido

[289] *Ministerio del Poder Popular para la Alimentación* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.minpal.gob.ve/ Consulta: [2020, mayo 28].
[290] *Ministerio del Poder Popular para la Alimentación* (s.f.). *Ibídem*.

bolivariano, ético socialista y en la conciencia de su papel transformador.

2. Incrementar la disponibilidad de productos alimenticios de primera necesidad de manera que abarque a toda la población, de forma oportuna, permanente, a precios accesibles, inocuos y con altos niveles de calidad.
3. Contribuir en la erradicación de la pobreza extrema, impulsando la inclusión social de los beneficiarios de los programas sociales alimentarios del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación en los procesos socio-productivos.
4. Alcanzar y ampliar la democracia protagónica revolucionaria propiciando la participación soberana en el proceso de toma de decisiones en el ámbito alimentario: Desarrollar mecanismos de información, educación y comunicación que oriente al consumidor final de manera permanente sobre la demanda de alimentos con criterio nutricional y de calidad, y promueva su organización y la participación masiva de la comunidad en el control social.
5. Incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria, estimulando el uso de la tecnología que garantice la autosuficiencia agroalimentaria, en el marco del modelo productivo socialista y participativo.
6. Incentivar el desarrollo del sector agroalimentario en el nuevo ordenamiento territorial.
7. Impulsar la cooperación internacional, sobre la base de los principios de complementariedad y solidaridad entre los pueblos, garantizando la observancia plena al trato especial y diferenciado, reconociendo y respetando las necesidades de desarrollo existentes en los pueblos, y por ende las asimetrías presentes en los mismos, propugnando de esta forma un intercambio comercial justo, con miras a consolidar nuestra soberanía alimentaria.
8. Fomentar y consolidar alianzas socioeconómicas con la industria energética para fortalecer el sector agroalimentario."[291]

8.4. Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO)

La Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), fue creada con la finalidad de desconcentrar las competencias del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Alimentación, ésta Superintendencia forma parte la ejecución de las políticas del llamado Sistema

[291] *Ministerio del Poder Popular para la Alimentación* (s.f.). *Ibídem.*

Nacional Integral Agroalimentario (SNIA), que son definidas por el Ejecutivo Nacional, y está:

> "(…) encargado de ejecución compleja de la aplicación de la Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario, que persigue el pleno desarrollo y efectivo funcionamiento del Sistema, orientado por los principios de legalidad, prestación de servicio a los particulares, simplicidad administrativa, rendición de cuentas, economía, celeridad, honestidad y transparencia, a fin de coadyuvar al logro de la seguridad y soberanía alimentaria garantía del sagrado derecho de la alimentación de nuestro pueblo y de la consolidación de la Independencia Nacional."[292]

Ésta Superintendencia, fue ideada con motivo de fortalecer la seguridad y la soberanía agroalimentaria, de conformidad con las disposiciones normativas contenidas en la ley especial que hace referencia a ella, y poder trascender del llamado sistema rentista petrolero, a un modelo agroproductivo rentable[293], así, ésta Superintendencia tiene como competencias:

> **Artículo 12:** "Son competencias de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO):
>
> 1. Ejecutar las políticas relacionadas con el Sistema Nacional Integral Agroalimentario, dictadas por el Ministerio del Poder Popular con competencias en materia de alimentación.
> 2. Desarrollar, implementar, controlar y llevar el registro nacional de las personas naturales o jurídicas, de derecho público o derecho privado, que realizan actividades dentro del Sistema Nacional Integral Agroalimentario, a los fines de desarrollar y mantener el sistema de información y de estadísticas para el seguimiento y evaluación de las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
> 3. Establecer, mediante providencia administrativa de carácter general, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, las condiciones, requisitos, formalidades de construcción, operatividad y funcionamiento de las instalaciones de las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
> 4. Establecer, mediante providencia administrativa de carácter general, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, los deberes formales y condiciones

[292] *Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.sunagro.gob.ve/ Consulta: [2020, mayo 28].
[293] *Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria* (s.f.). *Ibídem*.

que deben cumplir las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

5. Ejercer el seguimiento, control y evaluación del despacho, circulación, transporte, recepción de los productos agroalimentarios y sus respectivas materias primas dentro del territorio nacional.
6. Asegurar el cumplimiento, por parte de las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, de la normativa en materia de inocuidad y calidad de los productos agroalimentarios, establecidas por el órgano competente.
7. Ejercer las competencias de verificación, inspección y fiscalización sobre las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, y aplicar los procedimientos y sanciones que correspondan.
8. Promover y fomentar el desarrollo de programas de servicios de almacenamiento agroalimentario y de proyectos para la construcción y operación de silos, almacenes y depósitos, frigoríficos e industrias procesadoras de productos agroalimentarios y actividades conexas, tanto en el sector público como en el privado.
9. Promover la participación y creación de operadoras de silos, almacenes, depósitos, frigoríficos e industrias procesadoras de productos agroalimentarios y actividades conexas, en función del desarrollo del Sistema Nacional Integral Agroalimentario.
10. Recaudar, controlar y administrar las tasas que le son atribuidas y las multas que le corresponden en el ejercicio de sus actividades.
11. Prestar apoyo y asistencia técnica tanto a las personas naturales, como a los órganos, entes públicos y privados, cuyas actividades estén vinculadas con el Sistema Nacional Integral Agroalimentario.
12. Crear, administrar, controlar y actualizar el sistema integral de control agroalimentario, para el registro, de oficio o a solicitud de parte, de las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y la información de todas las actividades relacionadas con el Sistema Nacional Integral Agroalimentario.
13. Dictar, mediante providencia administrativa de carácter general, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, los lineamientos y criterios técnicos que rigen la actividad y prestación de servicios de las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
14. Autorizar, regular y registrar las actividades conexas en las áreas de su competencia a nivel nacional. La regulación de estas actividades debe ser establecida mediante providencia administrativa de carácter general, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.
15. Establecer los mecanismos para la recaudación, control e inversión de los ingresos por tasas y multas que le correspondan, mediante Providencia Administrativa de carácter

general, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

16. Regular, emitir y revocar la autorización de operación de servicio y de funcionamiento que requieran las personas sujetas al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.
17. Emitir los actos y documentos de competencia de la Superintendencia, así como convenios con instituciones públicas o privadas, a los fines de intercambio de información, capacitación, conocimientos y técnicas vinculadas con el ejercicio de sus funciones.
18. Garantizar la distribución justa y equitativa en materia de producción nacional e importación de alimentos, en coordinación con los entes u órganos competentes.
19. Garantizar la distribución justa y equitativa en el mercado nacional y promover conjuntamente con las autoridades competentes los precios de los productos agroalimentarios, en beneficio de los productores y consumidores.
20. Cooperar con los entes u órganos competentes en la promoción de la inserción de la República Bolivariana de Venezuela en el mercado internacional, de forma que le permita una política activa y el aprovechamiento de su espacio geopolítico para favorecer el desarrollo y autonomía del Sistema Nacional Integral Agroalimentario.
21. Aplicar los procedimientos administrativos e imponer las sanciones que correspondan, a los fines de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley en materia de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley; y demás normas previstas en el ordenamiento jurídico.
22. Dictar los demás actos administrativos generales y particulares en el marco de las disposiciones normativas previstas en el presente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley.
23. Las demás competencias que le sean atribuidas de conformidad con el ordenamiento jurídico."[294]

[294] Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario. (Decreto N° 1405). (República Bolivariana de Venezuela). (2014, noviembre 18). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.sunagro.gob.ve/index.php/download/ley-desarrollo-socioproductivo/?wpdmdl=2007 [Consulta: 2020., febrero 20].

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL AMBIENTE

Sumario: 1.- Ambiente. 2.- Los Ecosistemas. 3.- Los Recursos Naturales. 4.- La Biodiversidad. 5.- La Contaminación. 6.- Derecho Ambiental. 7.- Desarrollo Sustentable. 8.- Gestión Pública Ambiental. 9.- Policía Administrativa en Materia Ambiental.

1. Ambiente

El ambiente, el entorno donde se desenvuelven los seres humanos, y que, con el pasar del tiempo se ve cada vez más afectado y destruido por el avance del desarrollo antropogénico y tecnológico, el cual ha provocado la degeneración del medio físico y que, si no es frenado o controlado, la ambición del ser humano por desarrollarse lo llevará a la extinción. El ambiente tiene la particularidad de ser un sistema global, que se encuentra conformado por diversos elementos tanto naturales como artificiales de diversa composición, donde se desarrolla la vida de todos los seres vivos que existen en el planeta, erróneamente se cree que el ambiente se refiere únicamente a la naturaleza, pero lo cierto es que el ambiente es todo lo que rodea a la humanidad.

Las legislaciones modernas han procurado incorporar la protección ambiental como fin del Estado para lograr el desarrollo integral de este y de todos los que hacen vida en su territorio, pues, el tema ambiental ha tomado mucha relevancia en los últimos años producto de los significativos daños que se han ocasionado en el ambiente, en relación a lo anterior, la legislación venezolana no se ha quedado atrás, y estando en la línea modernista, se han promulgado una serie de leyes ambientales donde para ilustración de la colectividad se han definido los parámetros ambientales, así, la Ley Orgánica del Ambiente, formula tres definiciones que resultan pertinentes resaltar:

Artículo 3: "A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

Ambiente: Conjunto o sistema de elementos de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante dinámica por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia de los seres humanos y demás organismos vivos, que interactúan permanentemente en un espacio y tiempo determinado.

Ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado: Cuando los elementos que lo integran se encuentran en una relación de interdependencia armónica y dinámica que hace posible la existencia, transformación y desarrollo de la especie humana y demás seres vivos.

(…)"

Calidad del ambiente: Características de los elementos y procesos naturales, ecológicos y sociales, que permiten el desarrollo, el bienestar individual y colectivo del ser humano y la conservación de la diversidad biológica. (subrayados y resaltados propios).

(…)"[295]

En la primera definición de la precitada norma hay que destacar que, se refiere al ambiente como un conjunto de elementos de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, debido a que, el ambiente no es únicamente la naturaleza común, sino que, el ambiente incluye todo el proceso biológico y de interacción que existe entre la misma naturaleza y sus componentes, donde entran a participar el propio ser humano y los demás seres vivos, pues es a través de las interacciones que estos realizan que el ambiente va cambiando y evolucionando. La evolución del ambiente comprende una alteración física en el espacio, pues los seres vivos van transformando la materia conforme se produce la interacción entre sí.

El ser humano, es tal vez el ser vivo que más formas de transformar la materia tiene, pues es un ser totalmente racional, que sabe y entiende lo que

[295] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). (2006, diciembre 22). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/a_ley_organica_ambiente_2007.pdf [Consulta: 2020, febrero 09].

tiene que hacer, por lo que, fácilmente, transforma un área boscosa en un área residencial en poco tiempo, esa transformación implica una alteración del ambiente boscoso y su destrucción para dar paso a un ambiente urbano, con edificaciones y carreteras en vez de árboles y plantas, siendo el ser humano un depredador ambiental por naturaleza dada su necesidad de evolucionar y avanzar. Diferente sucede con otros seres vivos, como las plantas que, a través de sus procesos biológicos y químicos, producen una alteración en un ambiente, a través de la expansión natural de sus raíces a lo largo y ancho de un determinado territorio o su proceso regenerativo.

Por otra parte, los animales, como seres vivos, producen una alteración en el ambiente por tres motivos, la permanencia en su ambiente original, la expansión o ingreso a un ambiente diferente y la separación o extinción de su ambiente original. En cuanto al primero, la permanencia en el ambiente original, este ambiente se mantiene en una condición determinada producto de la presencia de los animales que contribuyen con los procesos biológicos y químicos a su mantenimiento natural, en contraposición a esto sucede la separación o extinción de su ambiente original, cuya causa principal es la cacería del ser humano, pues, a través de ésta actividad de cacería, los animales que habitan en un determinado ambiente van disminuyendo en número produciéndose una alteración en este puesto que, dejan de producirse los procesos biológicos y químicos inherentes de la zona.

Mientras que, en cuanto a la expansión o ingreso a un nuevo ambiente, los animales, en busca de mantener su hábitat natural y huir de la depredación del hombre y de los mismos animales, se trasladan a nuevos ambientes donde los alteran y producto de la realización de los procesos biológicos y químicos, el ambiente sufre una modificación en su estado. Es por ello que, el ambiente no es solo la naturaleza, sino que comprende toda la interacción entre los seres vivos y los diversos procesos que estos realizan lo que conforma al ambiente.

Por otra parte, la segunda definición de la norma en comento está referida al ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, pues, es en base a la interacción que se da entre los seres vivos que el ambiente se mantiene, y el ser humano, debe de estar consciente de que su desarrollo y evolución es susceptible de generar afectaciones al ambiente, por lo que, ha de procurar que estas afectaciones no ocurran o sean mínimas, para mantener poder tener al mismo tiempo un ambiente de calidad donde todos puedan vivir de la mejor manera posible. El ambiente, es un bien jurídico que no es susceptible de apropiación, es un derecho inherente al ser humano, algunos dicen que es un derecho humano, pues todas las personas deben vivir en un ambiente sano, por tanto, ha de ser tutelado y garantizado por el Estado, esto significa que, puede manifestarse como un interés colectivo o difusos.

El ambiente como un derecho humano, significa que todas las personas deben de vivir en un ambiente sano que les permita el pleno desarrollo personal y colectivo, donde tengan las mejores condiciones para subsistir sin carencia alguna[296], esto implica que deba ser estrictamente protegido por el Estado para que pueda lograrse el bien común como fin de este, de allí la promulgación de leyes a través de las cuales se blinda al ambiente y son señalados los medios a través de los cuales se puede proteger y las sanciones a imponer a aquellos que atentan contra el ambiente, como sucede con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en su artículo 196 que se refiere a las medidas de protección a los recursos naturales y la biodiversidad, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Penal del Ambiente, la Ley de Bosques, la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica, entre otras.

[296] Cancado Trindade, A.A. (1982). El Medio Ambiente en el Marco de los Derechos Humanos: palabras de inauguración del Seminario Interamericano sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente. En: Cancado Trincade, A.A. (Comp.). *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. Segunda Edición. [Libro en línea]. Disponible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1985-derechos-humanos-desarrollo-sustentable-y-medio-ambiente-2a-ed Consulta: [2020, mayo 25].

En concordancia con lo anterior, el ambiente es un bien jurídico impersonal no susceptible de valoración económica que requiere ser tutelado indistintamente por el Estado, donde queda apartado el interés patrimonial que pueda existir sobre este para dar preferencia al interés social que representa el ambiente como único entorno donde se desarrolla toda actividad humana, jurídicamente, el ambiente ha sido definido como:

> "(…) el entorno vital del hombre que comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción (…)"[297]

1.1. Tipos de Medio Ambiente

1.1.1. Medio Ambiente Natural

El primer tipo de medio ambiente es el medio ambiente natural, el cual es el medio ambiente original, la naturaleza en su estado puro sin intervención alguna de factores antropogénicos, donde conviven e interactúan los seres vivos en base a sus procesos naturales, sin necesidad de que el hombre intervenga para su desarrollo. Dentro de este tipo de medio ambiente se encuentran los recursos naturales los cuales, en su estado puro cumplen una función de mantenimiento de toda la corteza terrestre y la capa de ozono, así como también se encuentran los fenómenos naturales, los cuales son la forma de expresión que tiene el planeta, y a través de estos se producen alteraciones en el ambiente, los fenómenos naturales han intentado ser prevenidos o controlados por el ser humano, pero ha resultado prácticamente imposible.

---

[297] Tribunal Constitucional de España *apud* Cartay Angulo, B.J. (2010). Los Bienes Ambientales en la Legislación Venezolana. Una Aproximación Conceptual. *Revista de Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad de la Universidad de Los Andes*. [Revista en línea]. *36.* Disponible: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/revistaagraria/issue/view/562 Consulta: [2020, febrero 09].

Del mismo modo, dentro de este ambiente natural, existen el ambiente aéreo, el ambiente acuático, y el ambiente terrestre, en donde conviven seres vivos que cumplen una función propia, en el caso del ambiente acuático, este sirve de hábitat para distintas especies que se hallan en todos los cuerpos de agua oceánicos, marinos, fluviales o lacustres[298], este medio ambiente es desconocido casi en su totalidad, pues las profundidades oceánicas aún no han sido completamente exploradas por el ser humano, siendo un ambiente donde existen grandes secretos y misterios. Caso contrario de lo que sucede con el ambiente terrestre, el cual, está a la vista de todos, pero que, sin embargo, siguen existiendo sitios impenetrables, como sucede con el llamado "Tapón del Darién" ubicado en la frontera entre Panamá y Colombia, donde parte de la selva aún está inexplorada, al igual que partes del continente antártico.

1.1.2. Medio Ambiente Artificial

También llamado medio ambiente inducido, es el medio ambiente creado propiamente por el ser humano a través de la construcción de edificaciones y obras de ingeniería donde se produce una destrucción total del medio ambiente natural, para dar paso a la urbe, mediante la transformación de los recursos obtenidos de ese ambiente natural[299], los cuales sufren una alteración total en su esencia, pues el ser humano es el ser vivo con mayor capacidad de transformación de la materia a través de su trabajo. En este medio ambiente pueden incluirse las represas de cuerpos acuáticos para la generación de energía hidroeléctrica, las carreteras, o los centros poblacionales en sus distintas escalas.

---

[298] *Arqhys* (s.f.) [Página web en línea]. Disponible: https://www.arqhys.com/tipos_de_medio_ambiente.html [Consulta: 2020, marzo 08].

[299] *Parques Alegres (2018)*. [Página web en línea]. Disponible: https://parquesalegres.org/biblioteca/blog/tipos-medio-ambiente/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Dentro de este ambiente artificial también se halla un subtipo llamado medio ambiente cultivado el cual, a diferencia del medio ambiente natural, se produce una intervención antropogénica para el desarrollo de este a través de labores de trabajo de la tierra como lo es la agricultura. En este ambiente hay una interacción entre los seres vivos y el ser humano propiamente dicho, quien introduce al medio ambiente natural a través de su accionar un proceso de desarrollo diferente al original para coadyuvar a que se generen en este los procesos naturales con mayor celeridad o nuevos procesos naturales distintos a los originales, como sucede con los invernaderos.

2. Los Ecosistemas

La Ley Orgánica del Ambiente[300], en su artículo 3 define al ecosistema como el "(…) Sistema complejo y dinámico de componentes biológicos, abióticos y energía que interactúan como una unidad fundamental". Los ecosistemas comprenden una unidad ambiental la cual está formada por dos elementos principales, el primero, los seres vivos llamado biocenosis y, un elemento físico llamado biotopo, el cual está referido al espacio donde se halla la biocenosis. La interacción de los dos elementos anteriores genera una dinámica propia de cada ecosistema, la cual, se ve modificada cuando uno de los elementos es alterado.

El elemento de la biocenosis, también llamado elemento biótico está integrado por todos los seres vivos que se interrelacionan entre sí y generan diversos procesos biológicos dentro del espacio físico-químico llamado biotopo o elemento abiótico, que constituye el fragmento espacial donde se halla la biocenosis, el biotopo es el área donde conviven los seres vivos generándose una comunidad biológica que le permite a dichos seres existir diferente a los hábitats naturales, por lo que, todo ecosistema está conformado

[300] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

obligatoriamente por la biocenosis y el biotopo, los cuales dependen uno del otro para el desarrollo de los procesos biológicos.

Los ecosistemas son similares pero cada uno es diferente y único por las distintas condiciones geográficas y climáticas donde se encuentra, lo que genera que dentro de cada ecosistema se produzcan reacciones diferentes de transmisión de materia, donde las plantas, cumplen una función productora nutriéndose del espacio físico, mientras que existen seres como los depredadores los cuales consumen a las plantas productoras, para terminar siendo descompuestas por las distintas bacterias y microorganismos que se encargan de procesar la materia orgánica que queda como residuo del proceso de producción y consumo[301].

2.1. Características de los Ecosistemas

Los ecosistemas tienen tres características principales que permiten determinarlos, la primera, los ecosistemas son dinámicos, pues existe una interacción permanente entre los elementos bióticos y abióticos los cuales están en un constante movimiento e intercambio de energía y materia, como segunda característica, los ecosistemas son variables, pues producto de esa dinámica se generan cambios cada vez que se produce una interacción entre los elementos conformantes del ecosistema, y como tercera característica, los ecosistemas son complejos, ya que dentro de él existe un gran número de factores que contribuyen de manera especial con el funcionamiento del ecosistema.

2.2. Tipos de Ecosistemas

2.2.1. Ecosistemas Acuáticos

[301] *Concepto.de (s.f.).* [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/ecosistemas/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Los ecosistemas acuáticos son el tipo de ecosistema que más abunda en el planeta, pues alrededor del 70% de la corteza terrestre está sumergida, son asimismo los más desconocidos dadas las extremas profundidades abisales de los océanos, esto da a entender que la diversidad biológica que existe en estos ecosistemas es inimaginable e intrigante. Dentro de estos tipos de ecosistemas se encuentran dos subtipos principales: a) marinos, los cuales a su vez se dividen en: intermareas, mar abierto y zona abisal o bentónica; y b) de agua dulce, que se dividen en: lénticos y lóticos.

En los ecosistemas acuáticos, el biotopo principal es el agua que desplaza a otros factores conformantes del biotopo como lo es la luz solar o el oxígeno. Los ecosistemas marinos intermareas son la franja que separa al mar de la tierra y por lo general presentan gran cantidad de arenas, rocas y algas. Los ecosistemas de mar abierto se expanden a lo largo y ancho de los espacios marinos, pero, únicamente abarcan la zona denominada como pelágica, la cual es una zona próxima a la superficie. Por su parte, los ecosistemas de zona abisal o bentónica, son las profundidades abisales de los océanos, donde las condiciones son tan extremas que se estima que son muy pocas las especies que allí pueden sobrevivir, a éstas profundidades no llega la luz del sol en ningún momento, lo que no sucede con la zona pelágica.

El caso más emblemático de los ecosistemas marinos de zona abisal o bentónica es la Fosa de Las Marianas en el océano Pacífico, dicha fosa es considerada el punto más profundo del planeta, el cual alcanza su mayor profundidad en el llamado Abismo de Challenger. Por otra parte, los ecosistemas de agua dulce están conformados por lagos, ríos, estanques y otros tipos de cuerpos de agua, los cuales a su vez son ecosistemas lóticos, en los cuales el cuerpo acuático se mueve hacia una dirección, por lo que está

en constante movimiento[302], como sucede con los ríos, mientras que, los ecosistemas lénticos, el cuerpo de agua está siempre estático sin curso alguno, como sucede con los lagos y estanques[303].

2.2.2. Ecosistemas Terrestres

El 30% restante de la corteza terrestre se encuentra apartado del agua, los ecosistemas terrestres son los más comunes y más observados por el ser humano. En los ecosistemas terrestres, los principales biotopos son la luz solar y el oxígeno, así como también el agua, debido a la hidratación necesaria de los seres vivos. Estos ecosistemas se encuentran divididos en cinco subtipos: a) áridos, b) praderas, c) selváticos, d) montañosos, y e) tundras. Los ecosistemas áridos, están referidos a los desiertos, los cuales son extensiones de tierra donde predomina la sequedad, las altas temperaturas y la ausencia de vegetación lo que dificulta la subsistencia de seres vivos en esas condiciones, sin embargo, existen seres que han logrado adaptarse a dichas condiciones y permanecen allí.

Particularidad interesante de los ecosistemas áridos son las altas temperaturas que predominan durante todo el día, y que, exponencialmente bajan cuando cae la noche, así como también, la ausencia de precipitaciones a lo largo del año, gran parte de estos ecosistemas áridos se ubican en el norte de África y Asia, sitios donde predominan los desiertos como el Sahara en el norte de África, y el desierto del Gobi en Asia Central. Sin embargo, no son los únicos sitios donde se encuentran ecosistemas áridos o desiertos, en el caso de América del Sur, se destaca el desierto de Atacama en el norte de Chile,

---

302 *Ecología Verde (2020)*. [Página web en línea]. Disponible: https://www.ecologiaverde.com/ecosistemas-loticos-que-son-y-ejemplos-2419.html Consulta: [2020, marzo 08].

303 *Ecología Verde* (2020). [Página web en línea]. Disponible: https://www.ecologiaverde.com/ecosistemas-lenticos-que-son-y-ejemplos-2132.html Consulta: [2020, marzo 08].

los Médanos de Coro en Venezuela, o las regiones áridas de Norteamérica como el Estado de Nevada y el Estado de Texas.

Las praderas o estepas son extensiones significativas de tierra cubiertas de especies herbáceas ausentes de sistemas forestales, las condiciones geográficas y climáticas de estos ecosistemas genera que sean focos de incendios de vegetación, pero también, resultan ser ecosistemas aptos para el desarrollo de la actividad ganadera[304]. Por otra parte, los ecosistemas selváticos presentan abundante y variada vegetación y especies animales, donde predominan temperaturas altas y fuerte humedad, las condiciones de los ecosistemas selváticos generan que sean un ecosistema muchas veces adverso para el ser humano a quien se le dificulta sobrevivir dentro de este. La selva amazónica en América del Sur, la selva virgen ecuatorial en África y la selva monzónica en Asia son las tres principales selvas que existen.

Los ecosistemas selváticos resultan ser los principales generadores de oxígeno para el planeta debido a la incontable suma de especies arbóreas que lo producen, en especial, la selva amazónica. Los ecosistemas montañosos están conformados por las fallas geográficas y relieves naturales de la corteza terrestre y las variaciones que ésta ha sufrido a lo largo de millones de años, dentro de estos ecosistemas, pueden existir otros ecosistemas internos, tienen como particularidad que, producto de la altura de las montañas, se produce una falta de oxígeno y la incidencia de los rayos solares es mayor, siendo una condición bastante adversa para el ser humano.

Otra característica resaltante de los ecosistemas montañosos es el hecho de que, producto de la altura, las especies arbóreas ya no crecen más,

[304] *Características.co* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://www.caracteristicas.co/ecosistemas/#:~:text=Un%20ecosistema%20es%20un%20conjunto,su%20clima%20y%20su%20geograf%C3%ADa. Consulta: [2020, febrero 20].

y predominan totalmente los musgos y líquenes, así como también las nieves perpetuas. Los ecosistemas montañosos resultan ser más adversos aún para el ser humano, puesto que, predomina la falta de oxígeno, sin embargo, esto no le ha impedido al ser humano conquistar las grandes cordilleras del mundo como la Cordillera del Himalaya y la Cordillera del Karakórum donde se encuentran las montañas más altas del planeta.

Las tundras, por su parte, son un ecosistema desértico, pero con la peculiaridad de que el clima es frío, y predomina durante gran parte del año la nieve, al igual que en los ecosistemas áridos o desérticos, las condiciones para la subsistencia de seres vivos son extremas, y son pocos los que se logran adaptar a las bajas temperaturas de las tundras, por lo general, producto del clima y las bajas temperaturas, la corteza terrestre es más resistente que en otros ecosistemas, lo que imposibilita que las especies arbóreas la penetren para poder crecer, predominando, al igual que en los ecosistemas montañosos, los musgos y líquenes. Las tundras y los altiplanos son similares, pero se diferencian en que estos últimos están ubicados a grandes alturas.

2.2.3. Ecosistemas Mixtos

Los ecosistemas mixtos, presentan la peculiaridad de que, agrupan elementos de los ecosistemas acuáticos y los ecosistemas terrestres, y están conjugados en un solo ecosistema, como sucede con los humedales y los pantanos, en este tipo de ecosistema, la biocenosis requiere del biotopo acuático y terrestre para sobrevivir, trasladándose de un lado a otro con la finalidad de consumir alimentos o mantener su estadía en el ecosistema, esto produce una situación anfibia, pues la interacción del ser vivo depende del carácter mixto del ecosistema, pues, en el ecosistema mixto acuático, puede hallar el alimento requerido, mientras que, en el ecosistema mixto terrestre, se desenvuelve.

2.2.4. Ecosistemas Microbianos

Existe un cuarto tipo de ecosistema, bastante peculiar, y que, no está a la simple vista del ojo humano, como lo es el ecosistema microbiano, el cual, está conformado por esos microbios que son imperceptibles pero que contribuyen a los procesos biológicos y físico-químicos de la naturaleza. Los ecosistemas microbianos formados también por bacterias están presentes en todos los ecosistemas antes mencionados, puesto que, en todas partes hay microbios y bacterias, por lo general, en estos ecosistemas microbianos, la biocenosis subsiste en base a un proceso degenerativo y de consumo a través de la cual consume al biotopo, como sucede en los casos de descomposición de la materia.

3. Los Recursos Naturales

Los recursos naturales, son uno de los elementos que determinan la competencia especial agraria en el campo jurisdiccional, sin embargo, en este punto, hay que referirse a los recursos naturales como elemento conformante del ambiente. Los recursos naturales representan las bondades que la naturaleza le brinda al ser humano, pues son los bienes que este utiliza para desarrollarse y subsistir explotándolos para lograr una transformación de materia que le permite obtener un beneficio principalmente económico. Estos recursos naturales son producidos por la misma naturaleza sin necesidad que exista intervención antropogénica alguna[305].

La lucha permanente por la obtención de recursos naturales ha estado presente desde la génesis de la humanidad, pues el ser humano siempre ha tenido la ambición de conocer y tener más, ésta ambición por obtener más recursos naturales y explotarlos de manera irracional pareciera tenerlo condenado, puesto que, los recursos naturales no son eternos, y la explotación irracional puede conllevar a su desaparición, generándose una situación

[305] *Economipedia* (s.f.) [Página web en línea]. Disponible: https://economipedia.com/definiciones/recursos-naturales.html [Consulta: 2020, marzo 08].

adversa para el ser humano, quien vería afectada su condición de vida debido a la carencia de un recurso.

Los recursos naturales son bondades que le brinda la naturaleza al ser humano, pero, en el marco de esa ambición, la distribución territorial de los Estados no ha resultado beneficiosa para todos, pues, hay Estados que son carentes en recursos naturales de cualquier tipo, como sucede en los países del norte de África donde debido a la preponderancia de los ecosistemas áridos o desérticos, los países carecen de recursos naturales renovables como las aguas y los bosques. Sin embargo, el África Central, es una de las regiones más ricas en recursos naturales de todo tipo, pero que, pareciera estar condenada por esas riquezas, pues las guerras han devastado la zona y diezmado a la población. La ambición de los gobernantes por recursos como los diamantes, el uranio y el oro han generado sangrientos conflictos por todo el continente africano.

Emblemático resulta el caso de Sierra Leona y la guerra civil que la asoló durante la década de 1990 hasta comienzos del año 2002, donde la explotación de los recursos naturales resultó ser el pilar fundamental para el financiamiento de los bandos en conflicto, en específico, los diamantes que se hallan en el territorio sierraleonés, y parte de Liberia, los cuales debido a su forma de obtención y finalidad empezaron a conocerse como "diamantes de sangre"[306], en la historia quedarán los crueles acontecimientos de la Guerra Civil de Sierra Leona y el papel que tuvo Charles Taylor como Presidente de Liberia en la guerra.

Del mismo modo, retomando la referencia al África Central los recursos naturales han servido para financiar a los grupos rebeldes enfrentados en las

[306] Rey, F. (2017). Diamantes manchados de sangre: la historia de Sierra Leona. [Documento en línea]. Disponible: https://elordenmundial.com/diamantes-manchados-de-sangre-la-historia-de-sierra-leona/ Consulta: [2020, mayo 29].

guerras civiles que han asolado a las distintas naciones centroafricanas. La República Democrática del Congo, en otrora época llamada Zaire, que fuera gobernada por Mobutu Sese Seko con puño de hierro, ha estado sumida en conflictos armados desde poco antes del año 1996, es una nación sumamente rica en cuanto a recursos naturales se refiere, pues dicho territorio presenta una cantidad abundante de recursos forestales, así como también de diamantes, oro, uranio y coltán, los conflictos entre las etnias de la zona, como los tutsi y los hutus, han permitido que las grandes trasnacionales hagan un negocio redondo con la explotación de los recursos naturales gracias a la guerra, una guerra que pareciera no tener fin.

Por otra parte, Venezuela no es la excepción, considerado en otrora época el país más rico del continente americano por sus reservas de petróleo, presenta una variedad y cantidad inconmensurable de recursos naturales renovables y no renovables, que la han hecho objetivo de las grandes empresas trasnacionales y potencias mundiales para apropiarse de los recursos y explotarlos, así como también, grupos internos del país que han intentado lo mismo con la finalidad de lograr un beneficio económico particular para ellos que les permita solucionar sus necesidades económicas.

Recursos de tipo mineral como el oro, cobre, torio, coltán, bauxita y hasta uranio, pueden hallarse a lo largo y ancho del territorio nacional, y que, en la actualidad se encuentran siendo explotados de manera irracional por diversos sectores con la finalidad de obtener un lucro particular, sin importar los daños producidos a los ecosistemas nacionales, daños que son irreparables y las consecuencias que estos traen consigo son inimaginables, resultando en una destrucción del ambiente que impedirá el disfrute de un ambiente sano para las generaciones futuras de la patria venezolana, al mismo tiempo que, existen potencias mundiales, trasnacionales y sectores nacionales internos que aún no han podido ingresar al negocio para explotar los recursos,

pero que ansían hacerlo y han buscado las formas de lograrlo así tengan que atentar contra todo el Estado venezolano.

3.1. Clasificación de los Recursos Naturales

3.1.1. Recursos Naturales Renovables

Los recursos naturales renovables, son los principales recursos naturales que resultan esenciales para la subsistencia del ser humano, y son principalmente dos: el agua y los bosques. Estos recursos renovables ameritan una explotación y aprovechamiento controlado que permita la recuperación natural de los ecosistemas y respete la capacidad de carga tolerable por la naturaleza para evitar la degradación o destrucción de estos, tanto las aguas como los bosques se complementan los unos con los otros, pues dentro del ciclo hidrológico los bosques fungen como afluentes hídricos para los cuerpos de agua adyacentes. El ciclo hidrológico es entendido legalmente en Venezuela como la: "(…) Circulación de las masas de aguas en diferentes estados físicos interconvertibles entre sí, que se da entre el ambiente y los seres vivos motorizada por la fuerza de gravedad y la energía solar"[307].

El ciclo hidrológico comprende una intervención compleja de los distintos seres vivos que permiten la producción de las aguas, las cuales, se clasifican a su vez en aguas subterráneas y aguas superficiales, las primeras, la Ley de Aguas, las define como las: "(…) Aguas que se infiltran y penetran en el suelo y subsuelo saturando los poros o grietas de las rocas, y que eventualmente se acumulan encima de capas impermeables formando un reservorio subterráneo"[308], mientras que, las segundas, la misma ley las define como los: "(…) Cuerpos de aguas naturales y artificiales que incluyen los

[307] Ley de Aguas. (República Bolivariana de Venezuela). (2007, enero 02). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/d_Ley_de_Aguas.pdf Consulta: [2020, abril 30].
[308] Ley de Aguas. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem*.

cauces de corrientes naturales continuos y discontinuos, así[309] como los lechos de los lagos, lagunas y embalses."

En Venezuela, existe la denominada gestión integral de las aguas, la cual, es una función pública ejercida por los órganos administrativos con competencia ambiental e hídrica que tiene por finalidad manejar, controlar, preservar y proteger las reservas hídricas nacionales, así como también, impulsar las sanciones administrativas y penales a que haya lugar con ocasión de la afectación de tales reservas, así, la Ley de Aguas al respecto señala:

> **Artículo 3:** "La gestión integral de las aguas comprende, entre otras, el conjunto de actividades de índole técnica, científica, económica, financiera, institucional, gerencial, jurídica y operativa, dirigidas a la conservación y aprovechamiento del agua en beneficio colectivo, considerando las aguas en todas sus formas y los, ecosistemas naturales asociados, las cuencas hidrográficas que las contienen, los actores e intereses de los usuarios o usuarias, los diferentes niveles territoriales de gobierno y la política ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo socioeconómico del país."
>
> **Artículo 4:** "La gestión integral de las aguas tiene como principales objetivos:
>
> 1. Garantizar la conservación, con énfasis en la protección, aprovechamiento sustentable y recuperación de las aguas tanto superficiales como subterráneas, a fin de satisfacer las necesidades humanas, ecológicas y la demanda generada por los procesos productivos del país.
> 2. Prevenir y controlar los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes." [310]

Del mismo modo, en concordancia con lo referente a las aguas, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) interviene también dentro del manejo de las aguas cuando éstas son utilizadas para fines agrarios, debiendo ejercer todas las funciones relativas al correcto uso de las mismas, de allí que exista un régimen especial de uso de las aguas señalado por la ley.

[309] Ley de Aguas. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*
[310] Ley de Aguas. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

> **Artículo 24:** "El uso y racional aprovechamiento de las aguas susceptibles de ser usadas con fines de regadío agrario y planes de acuicultura, quedan afectados en los términos señalados en la presente Ley. El Instituto Nacional de Tierras (INTI), levantará el censo de aguas con fines agrarios."
>
> **Artículo 25:** "Además del uso de riego, doméstico y agroindustrial, se destinan al fomento de la acuicultura las aguas de uso agrario. El Instituto Nacional de Tierras (INTI), promoverá la construcción de obras de infraestructura destinadas a extender las hectáreas de tierras bajo regadío.
>
> Corresponderá al Instituto Nacional de Tierras (INTI), la conformación de una comisión permanente coordinadora del régimen de uso de las aguas con fines agrarios, en la cual deberán participar los organismos y entes que tengan competencia en la materia." [311]

La intervención del Instituto Nacional de Tierras sobre las aguas, bajo una primera apreciación sin referenciar a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario pareciera ser que es un ente incompetente, pero, al contrario, las aguas como medio utilizado para el desarrollo de las actividades agrarias representa un fuero atrayente para dicho instituto, lo que le otorga plena competencia para supervisar y controlar la materia, de manera diferente a los demás entes administrativos ambientales. Por otra parte, los bosques, son el otro tipo de recurso natural renovable esencial, que permite la generación de oxígeno, así como también la producción maderera y sus funciones como afluentes hídricos y a través de sus procesos biológicos permiten la recuperación y expansión de las áreas verdes devastadas.

El principal tipo de bosque que sirve como afluente hídrico es el denominado bosque de galería, el cual se encuentra en las zonas adyacentes a los cuerpos de agua y no ha sufrido intervención antropogénica alguna. En Venezuela, al igual de lo que sucede con las aguas, existe la llamada gestión forestal, que implica, entre otras labores, la heroica labor del combate de los

[311] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

incendios forestales, respecto a la gestión forestal ley la define de la siguiente manera:

> **Artículo 7:** "La gestión forestal, entendida como el conjunto de acciones y medidas orientadas a lograr la sustentabilidad de los bosques y demás componentes del patrimonio forestal, debe orientarse al logro de los siguientes fines:
>
> 1. Manejo sustentable del patrimonio forestal bajo el enfoque de integralidad y uso múltiple.
> 2. Protección de los bosques, conservación de fuentes hídricas y diversidad biológica.
> 3. Recuperación y aumento de la cobertura boscosa en el territorio nacional.
> 4. Fomento de plantaciones forestales de uso múltiple y sistemas agroforestales.
> 5. Promoción de la silvicultura urbana y arborización sustentable de las ciudades y demás centros poblados.
> 6. Democratización del acceso y uso de los múltiples bienes y beneficios derivados de los ecosistemas forestales.
> 7. Inclusión de la cultura del bosque en todos los niveles y procesos de educación y formación de la ciudadanía.
> 8. Generación y sistematización de la información sobre el estado y características del patrimonio forestal.
> 9. Consolidación y divulgación de la información contenida en los sistemas de información forestal.
> 10. Fomento de la investigación dirigida al conocimiento del patrimonio forestal y a su uso múltiple e integral.
> 11. Innovación y transferencia de tecnologías limpias y técnicas de bajo impacto aplicables al manejo forestal.
> 12. Formación de redes y cadenas socioproductivas forestales basadas en esquemas orientados a la diversificación de actividades de industrialización y procesamiento de materia prima forestal.
> 13. Fomento de la propiedad social y el manejo sustentable del patrimonio forestal y sus derivados.
> 14. Implementación de programas de estímulo y apoyo técnico y financiero al manejo sustentable del patrimonio forestal.
> 15. Ordenación y reglamentación de usos en áreas forestales.
> 16. Creación y funcionamiento de un sistema de monitoreo y supervisión continuos sobre el patrimonio forestal y las actividades asociadas al mismo.
> 17. Optimización de los procedimientos y trámites administrativos vinculados al manejo y conservación del patrimonio forestal.

18. Prevención y disminución de ilícitos contra el patrimonio forestal.” [312]

3.1.2. Recursos Naturales No Renovables

Los recursos naturales no renovables, son aquellos que están limitados en cuanto a cantidad y número se refiere, por lo tanto, están sometidos a la extinción o presentan un proceso de recuperación mayor que implica su inutilización total por largos períodos de tiempos. Es el caso de los metales y minerales, así como también los combustibles fósiles como el gas natural y el petróleo, que se encuentran en reservas y yacimientos en cantidades determinadas y que tienen un proceso de recuperación natural milenario, lo que les da una característica de ser no renovables. Otro tipo de recurso natural no renovable, son los elementos utilizados para labores radioactivas o nucleares[313].

En la zona amazónica y guayanesa de Venezuela existe gran cantidad de recursos naturales no renovables, en especial minerales, como el oro, el torio, el coltán y la bauxita, utilizados para labores industriales y comerciales, explotados tanto de manera racional como irracional, que ha conllevado a la destrucción de los ecosistemas de la región. Asimismo, Venezuela ostenta una de las reservas más grandes de gas natural del mundo, solo superadas por las reservas de la Federación Rusa, la República Islámica de Irán y el Emirato de Qatar. En cuanto a la explotación gasífera, caso destacable es el de la República de Turkmenistán en Asia Central, la cual, cuando formaba parte de la Unión Soviética, ocurrió la creación del llamado Pozo de Darvaza en el desierto de Karakum, al momento de que geólogos se encontraban en labores de investigación de gas, provocaron un incendio que perdura hasta la fecha.

---

[312] Ley de Bosques. (República Bolivariana de Venezuela). (2013, agosto 06). [Transcripción en línea]. Disponible: http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven127126.pdf Consulta: [2020, abril 30].

[313] *Lifeder.com* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://www.lifeder.com/clasificacion-recursos-naturales/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Del mismo modo, además de los recursos naturales renovables y no renovables, existen otros recursos naturales como lo son la luz solar, el viento y el aire, los cuales son un tipo de recurso natural aparte, denominados recursos naturales inagotables, pues por más de que sean explotados, estos no desaparecen, sino que, estarán siempre presentes en todas las partes del planeta por ser elementos inherentes al planeta no susceptibles de apropiación alguna o destrucción, salvo el aire, que puede ser contaminado tanto por la acción antropogénica como por la misma acción de la naturaleza.

4. La Biodiversidad

Un tercer elemento a referenciar en materia ambiental, es la biodiversidad la cual está referida a "(…) la pluralidad de seres vivos, más precisamente microorganismos, plantas y animales, que interactúan entre sí (…)"[314] la biodiversidad comprende un conjunto de relaciones interactivas entre los seres vivos que conviven en un ecosistema determinado y son autóctonos de éste, los cuales mantienen el equilibrio del ecosistema donde se encuentran, representan así la biocenosis y el biotopo. Las interacciones que se producen entre los seres vivos generan un proceso biológico y natural propio en cada ecosistema, siendo variado en cuanto a especies se refiere.

La biodiversidad comprende tres componentes característicos, el primero está referido a la diversidad de ecosistemas existentes en el planeta, los cuales son similares entre sí, pero por las condiciones internas y externas son únicos, la concepción de la vida en cada ecosistema es propia, por otra parte, la diversidad genética se refiere a la variedad de genes de las especies de los seres vivos y a su vez se relaciona con la diversidad taxonómica que incluye a las especies de estos, más no a los genes[315], el ordenamiento jurídico

[314] *Concepto.de* (s.f.) [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/biodiversidad/ [Consulta: 2020, marzo 08].
[315] *Concepto.de*. (s.f.) *Ibídem*.

venezolano realiza una definición de la biodiversidad y clasificación de las especies en los siguientes términos:

> **Artículo 12:** "A los efectos de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones:
>
> (…)
>
> **Diversidad Biológica:** Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.
>
> **Especie endémica:** Aquella limitada a un área geográfica relativamente pequeña o a un hábitat poco frecuente o raro, es decir, con una distribución geográfica muy restringida.
>
> **Especie exótica:** Especie, subespecie o taxón inferior que se encuentre fuera de su área natural de distribución, así como también, cualquier parte, gametos, semillas, huevos o propágulos, que puedan sobrevivir y subsecuentemente reproducirse en una nueva localidad.
>
> **Especie exótica invasora:** Toda especie exótica que se establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que actúe como un agente de cambio y amenaza a la diversidad biológica autóctona o a los procesos ecológicos inherentes a ella.
>
> **Especie autóctona o nativa:** Toda especie, subespecie o taxón inferior que se encuentre dentro de su área natural de distribución geográfica en el territorio nacional.
>
> (…)"[316]

5. La Contaminación

El problema ambiental presenta una causa doble, el crecimiento demográfico y la contaminación ambiental, en un principio, se creía que el crecimiento demográfico era la única causa del problema ambiental, el cual iba

[316] Ley de Gestión de la Diversidad Biológica. (República Bolivariana de Venezuela). (2008, diciembre 01). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/g_Ley_Gestion_Diversidad_biologica.pdf [Consulta: 2020, abril 30].

a generar la carencia de recursos necesarios para el sustento de la humanidad, ciertamente, esto en parte es verdad, pues el crecimiento exponencial de la humanidad en los últimos 100 años ha sido alarmante, existiendo países con una sobrepoblación impresionante, donde los recursos no son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población[317].

Pero, junto a ese crecimiento exponencial de la población, aparece silenciosamente la contaminación, como consecuencia tanto del crecimiento poblacional como de la modernización de la sociedad, la expansión y penetración antropogénica en zonas verdes es cada vez mayor, y ello trae consigo la destrucción de zonas enteras con la finalidad de construir urbes alterando el medio ambiente natural convirtiéndolo a un medio ambiente artificial. La utilización de nuevas tecnologías y maquinarias destructivas implica un daño irreparable para el ambiente, generándose importantes niveles de contaminación al producirse la creación del medio ambiente artificial.

La ambición y necesidad del ser humano por expandirse, por evolucionar, ha conllevado a que este cometa grandes errores que han generado consecuencias inimaginables, el uso irracional y utilización por inexpertos de las tecnologías y maquinarias ha resultado ser sumamente perjudicial para no solo para el ambiente natural, entendido como el conjunto de seres vivos, como sucediera en el año 1986, cuando en la Central Nuclear Vladimir I. Lenin ubicada a las afueras de la ciudad de Prypiat en la Ucrania Soviética se produjo el peor accidente nuclear de la historia al estallar el núcleo del reactor N° 04 producto de una prueba fallida realizada por los operadores del reactor.

El costo humano de la tragedia del año 1986 no ha podido determinarse de manera precisa, pues los efectos de la radiación son continuos y permanentes. La emisión de radiación proveniente del núcleo provocó que las

[317] *ENCICLOPEDIA TEMÁTICA OCEANO.* Volumen 8. España. 1998.

zonas adyacentes a la central quedaran totalmente inhabitables para el ser humano, pues se produjo una contaminación ambiental altamente perjudicial para el ser humano, lo mismo sucedió con los animales de la zona, pero, resulta interesante que, poco después de que la presencia antropogénica disminuyera en la zona, la naturaleza recuperó los espacios perdidos, y han proliferados las especies animales dentro de la llamada Zona de Alienación.

Sin embargo, no solo la acción antropogénica genera contaminación, la misma acción de la naturaleza se encarga de generar contaminación, como ocurre con las catástrofes naturales, siendo las erupciones volcánicas un ejemplo destacable, pues producto de la emisión de los gases tóxicos que provienen del cráter y las enormes columnas de humo y ceniza que de él devienen, contaminan el aire y grandes extensiones de tierra, a kilómetros de distancia del volcán, devastando y perjudicando a los seres humanos. Así, la contaminación puede entenderse como una alteración natural de todo aquello que compone el ambiente. Puede decirse también que es la introducción de sustancias u otros elementos físicos en un medio que provocan que éste sea inseguro o no apto para su uso[318].

5.1. Fuentes de Contaminación

5.1.1. Biológica

Las bacterias, hongos y protozoarios forman parte del ambiente y permiten el desarrollo de procesos biológicos necesarios para el funcionamiento de este, sin embargo, esos procesos biológicos realizados por tales organismos por lo general son procesos a través de los cuales se genera una descomposición orgánica de la materia[319] que genera una afectación a los

[318] *Concepto.de* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/contaminacion/ [Consulta: 2020, marzo 08].
[319] *Fundación Acquae* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://www.fundacionaquae.org/consejos-del-agua/causas-contaminacion-ambiental/ [Consulta: 2020, marzo 31].

suelos, aguas y aire, perjudicando al ecosistema donde se encuentran. La contaminación biológica implica un proceso degenerativo natural propio del ambiente sumamente perjudicial para el ser humano, capaz de producir enfermedades mortales.

5.1.2. Física

Los factores físico-mecánicos como las temperaturas, ruidos y ondas electromagnéticas son capaces de producir una contaminación sumamente perjudicial para todos los seres vivos. Esto se debe a la introducción de tales factores a un ambiente determinado que produce una alteración en los elementos de la zona, la contaminación física, implica formas de materia y energías capaces de producir la alteración contaminante en el ambiente donde son introducidas, ésta contaminación puede definirse como "Toda contaminación tiene una dimensión física, ya que se refiere a la materia, la energía, el espacio-tiempo y sus interacciones. En todo caso, existen criterios para diferenciar a la contaminación física de los otros dos tipos generales de contaminación como la biológica y química."[320]

5.1.3. Química

Este tipo de contaminación es definida como "(…) la capacidad de ciertos elementos y sustancias generalmente de uso industrial, para introducirse en otros compuestos, tejidos orgánicos e incluso ecosistemas, ocasionando cambios imprevisibles y a menudo tóxicos o letales, como consecuencia de reacciones químicas descontroladas."[321] La contaminación química puede ser generada tanto por la acción del ser humano a través de la utilización de sustancias que alteran el ambiente, así como también, puede ser

[320] *Lifeder.com* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://www.lifeder.com/contaminacion-fisica/ Consulta: [2020, marzo 08].
[321] *Concepto.de* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/contaminacion-quimica/ Consulta: [2020, marzo 08].

generada por la misma naturaleza a través de sus propios procesos, como la emanación de gases en las erupciones volcánicas.

5.1.4. Natural

La contaminación natural es producida por los factores geo climáticos y demás fenómenos naturales como incendios, erupciones volcánicas, tormentas, terremotos y otros, pero, también es generada por restos animales y vegetales en descomposición y por minerales y sustancias que se disuelven cuando los cuerpos de agua atraviesan diferentes terrenos. Ésta contaminación siempre ha estado presente desde los inicios de la creación, y el ser humano desde su aparición siempre ha convivido con ésta y los daños o consecuencias generadas, siendo imposible de evitar, pero si ha resultado posible evitarla, prever las consecuencias y minimizar el daño sufrido.

5.1.5. Antropogénica

El ser humano es un agente contaminador por excelencia, ésta fuente de contaminación implica la disminución o aumento de una sustancia sólida, liquida o gaseosa, o cualquier forma de energía calórica, sónica o radioactiva, que se encuentra en el ambiente en cantidades elevadas de manera que no pueden ser recicladas, diluidas, descompuestas o almacenadas. Ésta contaminación es producida por la acción del ser humano que genera procesos diferentes a los normales en el ambiente[322]. La contaminación antropogénica a su vez, se divide en cuatro subtipos: a) comercial, b) industrial, c) agrícola y d) hogareña.

La contaminación comercial se produce por el desarrollo de las actividades económicas y de mercado, a través de las cuales se generan desechos, mientras que, la contaminación industrial, es principalmente de tipo

[322] *Lifeder.com* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://www.lifeder.com/contaminacion-antropogenica/ Consulta: [2020, marzo 08].

químico y físico, producto del funcionamiento de los complejos industriales y las maquinarias, las cuales generan gases tóxicos y desechos sólidos que afectan al ambiente y los recursos naturales adyacentes a la zona donde se ubica el complejo. Por otra parte, la actividad agrícola resulta ser también una importante fuente de contaminación ambiental, ya que, el uso de agroquímicos y sustancias destinadas a la optimización de los procesos de cultivos genera un deterioro en la tierra contaminándola, así como también a los productos agrícolas. Mientras que, la contaminación hogareña se produce por los desechos generados con ocasión de la actividad residencial del ser humano.

5.1.6. Fijas y Móviles

La contaminación fija es ocasionada por agentes que se encuentran en un sitio o lugar determinado, por lo general, es un tipo de contaminación industrial u hogareña, ya que éstas son estáticas. La contaminación fija produce que las adyacencias de la fuente contaminadora sean las más perjudicadas, mientras que, la contaminación móvil se da producto de la traslación de los agentes contaminantes, como las naves, aeronaves y vehículos terrestres, los cuales, a través de los procesos mecánicos de funcionamiento generan gases contaminantes.

5.2. Problemas de Contaminación en el Medio Ambiente

La contaminación, dadas sus fuentes, genera la afectación de una diversidad de recursos y áreas, tal es el caso de las aguas como primer problema, los desechos o desperdicios lanzados a los cuerpos de agua produce la alteración de la composición química natural que las hace inaprovechables para el consumo de los seres vivos o utilización en otras actividades, la contaminación acuática representa el mayor problema referente a la contaminación, puesto que, el agua constituye el vital líquido para todos

los seres vivos, la destrucción de los cuerpos acuáticos por la contaminación constituye la mayor derrota que pueda sufrir el ser humano.

La degradación de los suelos y su desertificación significa la pérdida de los nutrientes propios de la corteza terrestre, el avance humano, devastador para los bosques es capaz de generar la destrucción total de los suelos, pasando de ser bosques frondosos a parajes áridos o desérticos sin calidad alguna, donde no existe nutriente alguno, ni ser vivo capaz de subsistir plenamente en las condiciones en las que queda el suelo. Por otra parte, la emisión de gases tóxicos ha producido que la capa de ozono, la capa protectora del planeta se vea degenerada y los rayos ultravioletas del sol penetren con mayor incidencia y afecten la salud de los seres vivos[323].

La emanación de gases tóxicos a la atmosfera, genera que el ciclo hidrológico sea alterado de manera drástica puesto que, las aguas contaminadas, se evaporan, elevando más gases tóxicos que conllevan a precipitaciones ácidas dañinas para los seres vivos, capaz de generar daños en la piel y todas las superficies materiales, este problema de la lluvia ácida por lo general ocurre en las zonas industriales donde existen fábricas altamente contaminantes[324]. Un caso característico tanto de la contaminación de aguas y la degradación de suelos es el ocurrido en el Mar Caspio de Asia Central, donde producto de labores de investigación por parte de científicos soviéticos y el Ejército Rojo, el cuerpo de agua ha desaparecido casi en su totalidad.

Pueden entonces considerarse como causas del problema ambiental general la pérdida de la biodiversidad, los cambios climáticos, el crecimiento demográfico, la destrucción de los ecosistemas, la falta de agua, la denominada contaminación visual, y la contaminación atmosférica, la

[323] *ENCICLOPEDIA TEMÁTICA OCÉANO*. *Op. Cit.*
[324] *ENCICLOPEDIA TEMÁTICA OCÉANO*. *Ibídem.*

acumulación de residuos, la tala y quema, el manejo inadecuado del agua, la ausencia de vigilancia y custodia de las áreas verdes, el crecimiento desmedido de las urbes, y un factor muy importante como lo son los conflictos bélicos que generan altos niveles de contaminación producto de los ataques y bombardeos destruyendo grandes extensiones de tierra.

6. Derecho Ambiental

La sociedad moderna avanza exponencialmente, y ello trae consigo que el Derecho también avance, aunque no al mismo paso que la sociedad, ese avance implica que el Derecho innove para regularlos, surgiendo así nuevas ramas de este, el Derecho Ambiental es una de esas nuevas ramas. El Derecho Ambiental surge en el marco de las nuevas tendencias de los derechos sociales, producto de la depredación del ser humano sobre los recursos naturales y la destrucción indiscriminada de todo lo relacionado con el ambiente con la finalidad de expandir los centros poblacionales y desarrollar nuevas tecnologías contaminantes.

El Derecho Ambiental aparece por la necesidad de evitar la continuación de la depredación ambiental del ser humano y poder lograr un desarrollo sustentable de los Estados,[325] que permita una armonía entre avances tecnológicos y medio ambiente, sin que este se vea afectado de manera negativa, así, el Derecho Ambiental es definido como "(…) aquel que norma la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el disfrute, preservación y mejoramiento del ambiente en la medida que hace posible la vida de todas las especies sobre la Tierra"[326].

[325] Brañes *apud* Peña Chacón, M. (2016). *Derecho Ambiental Efectivo*. [Libro en línea]. Disponible: https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2015/09/derecho-ambiental-efectivo-1.pdf Consulta: [2020, abril 30].
[326] Valls *apud* Peña Chacón, M. (2016). *Ibídem*. p. 22.

Ésta rama del Derecho, forma parte del Derecho Administrativo, pues el Estado el encargado de regular la explotación del medio ambiente a través de los distintos órganos administrativos a quienes corresponde autorizar y vigilar el desarrollo de las actividades relacionadas con el ambiente. El Derecho Ambiental tiene como objetivo buscar el desarrollo humano y la conservación del ambiente, la cual no solo depende del Estado, sino también de toda la sociedad, ya que, como propósitos esenciales del Derecho Ambiental se hallan lograr el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad.

El Derecho Ambiental tiene como peculiaridad que tiene un sentido preventivo no represivo de las conductas que son contrarias a las disposiciones normativas, está dirigido a establecer y aplicar los medios necesarios para el correcto desarrollo de las actividades del ser humano para evitar que éstas destruyan el ambiente. Ésta rama del Derecho se basa principalmente en un sistema de control previo para lograr la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, por lo que, a través del ordenamiento jurídico son establecidos los procedimientos de control y sanción para los infractores[327].

El ámbito del Derecho Ambiental está fundamentado en hechos ciertos y concretos, que han sido confirmados y comprobados por los órganos competentes sobre los daños potenciales u ocasionados sobre el ambiente, por lo que, son dichos órganos quienes deben estar en permanente vigilancia y control, realizando los estudios y evaluaciones correspondientes para determinar que efectivamente existen hechos lesionadores del ambiente, activando todos los medios que tienen a su disposición para actuar en defensa

[327] Blanco-Uribe Quintero, A. (s.f.). La tutela ambiental como derecho-deber del poder constituyente, base constitucional y principios rectores del derecho ambiental. [Documento en línea]. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDCONS/6/rdcons_2002_6_31-64.pdf [Consulta: 2020, marzo 02].

de este[328], implica entonces que, las autoridades ambientales no pueden actuar sobre suposiciones o rumores sin comprobación alguna.

El Derecho Ambiental es orientado por cinco mega principios esenciales, el primero, la ubicuidad del Derecho Ambiental implica que el problema ambiental es tratado como un todo. La sustentabilidad es el segundo mega principio el cual:

> "(…) resulta ser una síntesis superadora de la oposición dialéctica entre conservación ambiental y desarrollo económico que estuvo presionando y mediatizando las políticas y las normas del Derecho Ambiental desde su mismo origen. Siendo una síntesis superadora supone una integración de estos dos intereses o propósitos, en un nivel superior de proyección humana, cultural y jurídica (…)"[329]

Este principio de sustentabilidad está totalmente ligado al desarrollo sustentable que se propugna a través de la protección del ambiente y todo el Derecho Ambiental. Asimismo, un tercer mega principio se refiere a la globalidad que implica el Derecho Ambiental, estrechamente relacionado a la ubicuidad, puesto que, el problema ambiental de la contaminación y todas las afectaciones al ambiente no son únicamente internas de los Estados, sino que, afectan a todos los demás Estados, ya que dicha afectación genera una alteración en todo el planeta. En cuanto a la solidaridad como cuarto mega principio, se ha dicho:

> "(…) está compuesto, al decir de buena parte de la doctrina, por los principios de información en sus tres variantes: de un estado al otro, o de una administración a otra o, información popular, avecindado países limítrofes, cooperación internacional, igualdad entre los estados y principio de patrimonio universal que considera el carácter internacional del ambiente (…)"[330]

---

[328] Blanco-Uribe Quintero, A. (s.f.). *Ibídem*.
[329] Gorosito Zuluaga, R. (2017). Los Principios del Derecho Ambiental. *Revista de Derecho (UCUDAL).* [Documento en línea]. Disponible: https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/download/1471/1477/ Consulta: [2020, mayo 28].
[330] Néstor Cafferatta *apud* Gorosito Zuluaga, R. (2017). *Ibídem.*

Y como quinto mega principio la subsidiaridad promueve la eliminación de la burocracia y centralización con la finalidad de que las acciones de protección al ambiente no dependan siempre de un poder central, lo que genera una demora en la toma de decisiones[331]. Los mega principios del Derecho Ambiental han servido para orientar a las legislaciones ambientales de los Estados para poder lograr la protección ambiental que se necesita, puesto que las necesidades y ambiciones del ser humano han devastado al ambiente con el pasar de los años.

6.1. Derecho Internacional Ambiental

La protección del ambiente no solo compete al Estado en particular, sino que es un deber de todos los Estados contribuir con la protección a través de la cooperación internacional, por ello han sido firmados diversos tratados internacionales en materia ambiental, pero que, en la práctica, han quedado solo en letras, pues muchos Estados siempre se escudan en el tema de la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, lo que genera un impedimento en la cooperación internacional para la protección del ambiente, puesto que, por una parte, los Estados afirman la necesidad de proteger el ambiente y los recursos naturales, pero, cuando incumplen y le es exigido el cumplimiento de las obligaciones y se le es exigido que se abstengan de realizar una acción perjudicial para el ambiente, alegan la soberanía, la autodeterminación o cumplen las obligaciones de manera parcial.

El Derecho Ambiental Internacional busca que los Estados sean soberanos pero responsables de los daños ambientales que son capaces de cometer, pero también, que sean responsables de no causar daños, así, se ha dicho:

> "según los principios del derecho internacional, ningún Estado tiene derecho a usar o permitir que se use su territorio de modo que se

[331] Gorosito Zuluaga, R. (2017). *Ibídem*.

> causen daños por razón de emanaciones en el territorio o hacia el territorio de otro Estado o a la propiedad o personas que se encuentren que allí se encuentren, cuando se trata de ser un supuesto de consecuencias graves y el daño quede establecido por medio de una prueba clara y convincente."[332]

Asimismo, debe destacarse la acción preventiva del Derecho Ambiental Internacional, a través del cual los Estados se obligan a evitar que ocurran daños dentro de sus territorios, debiendo abstenerse de manipular sustancias químicas tóxicas o que éstas generen una afectación al ambiente, en cuanto a la prevención como principio del Derecho Ambiental y finalidad de este, se ha dicho que:

> "(…) la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación.
>
> (…)
>
> (…) el fin fundamental de las reglas de conducta establecidas por la legislación ambiental será impedir a toda costa que el daño se produzca, preceptuando obligaciones y diseñando mecanismos y procedimientos dirigidos a eliminar o mitigar los efectos potencialmente nocivos de las actividades humanas. (…)
>
> Son aplicaciones de este principio las obligaciones de controlar los efluentes potencialmente contaminantes en la fuente (chimeneas, tuberías de descarga, relaves, etc.)., la aprobación (…) la autorización de una intervención, la vigilancia y monitoreo ambiental, las inspecciones de oficio inopinadas a los centros de producción o comercio, la prohibición del silencio administrativo positivo para la aprobación automática de instrumentos que autorizan actividades económicas y la excepción a la regla de agotar las vías previas para interponer una acción de garantía constitucional."[333]

---

[332] Corte Internacional de Justicia *apud* Valverde Soto, M. (s.f.). Principios Generales de Derecho Internacional del Medio Ambiente. [Documento en línea]. Disponible: http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf Consulta: [2020, abril 30].

[333] Andaluz Westreicher, C. (s.f.). *Manual de Derecho Ambiental*. Proterra. [Libro en línea]. Disponible:http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2013/CD002544.pdf [Consulta: 2020, mayo 28].

En este orden de ideas, el Derecho Internacional Ambiental busca asimismo la reducción, para disminuir los niveles de contaminación existentes, a través de la fijación de calendarios de producción, consumo y comercialización, el control de los desechos tóxicos, su movilización, reciclaje y eliminación, la alerta rápida sobre potenciales daños ambientales, y la constante vigilancia y evaluación de las medidas que han sido acordadas para desarrollar todas las actividades que generen una afectación al medio ambiente. La prevención, reducción y control, son tres pilares esenciales sobre los cuales se cimienta el Derecho Ambiental Internacional, con la finalidad de proteger el ambiente, así como también para lograr el desarrollo sustentable de toda la humanidad y evitar que producto del desarrollo y evolución de ésta, el ambiente sea destruido

El Derecho Ambiental Internacional, es tal vez una de las mejores ideas y proyectos que ha tenido la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, en la práctica no ha podido ser aplicada totalmente de la mejor manera, pues este se ha visto obstaculizado por temas como la soberanía, la determinación de prioridades, los problemas ambientales internos, garantías de cumplimiento mutuo, igualdad de condiciones, posibles soluciones inmediatas, los conflictos históricos entre naciones, la heterogeneidad de las culturas, políticas y economías, el alto costo político para los representantes gubernamentales, la ausencia de la proporción existente entre inversión y resultados, la colisión entre el ordenamiento jurídico internacional en materia ambiental y los ordenamientos jurídicos nacionales, los conflictos entre la sociedad civil y las fuerzas militares y la resistencia a organismos coercitivos.

Han sido varios los convenios firmados con ocasión del Derecho Ambiental Internacional, tal es el caso de la Conferencia de Estocolmo de 1972, la cual, señala en principio que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.

Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del hombre y su posteridad. Asimismo, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, proclamó un conjunto de principios conservacionistas con arreglo a los cuales deben guiarse y juzgarse las actuaciones que afecten al ambiente.

Igualmente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, proclama una serie de principios con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves y las personas. Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial.

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sustentable de 2002 estableció aspectos resaltantes para la consecución del desarrollo sustentable, como la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes del desarrollo sustentable y la formulación de un plan práctico y concreto para la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano.

6.2. El Derecho Ambiental en la Constitución

La Constitución de 1999, siguiendo la orientación de los Estados modernos, que incorporan en el texto fundamental una gran variedad de derechos, los derechos ambientales forman parte de esa variedad, así, el constituyente del año 1999, incorporó a la Constitución diversas manifestaciones de los derechos ambientales y los distribuyó a lo largo del

texto, inclusive, dedicándole un capítulo especial. Como ya se ha dicho anteriormente a lo largo de la investigación, el derecho a vivir en un ambiente sano es un derecho irrenunciable, y el Estado está en el deber de garantizarlo. Por ello, a través de sus instituciones ejecuta las acciones necesarias para ello, así, la Constitución señala, como fundamento del Derecho Ambiental nacional:

> **Artículo 127:** "Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.
>
> Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley."
>
> **Artículo 128:** "El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento."[334]

Inclusive, respecto al anterior artículo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado:

> "(…) el artículo 127 constitucional consagra el derecho que individual y colectivamente tiene toda persona a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, así como el deber del Estado de proteger el ambiente, la diversidad biológica y genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales,

[334] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

> y demás áreas de especial importancia ecológica. Consagra asimismo el deber colectivo de protección especial, de conformidad con la ley, del aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono y las especies vivas.
>
> De la disposición que antecede cabe destacar el reconocimiento de que los elementos que integran el ambiente no son únicamente *res extensa* [cosa extensa], sino que, constituyen soporte de valores colectivos dignos de tutela constitucional, 10 (sic) cual implica el establecimiento *ex nunc* [de ahora en adelante] de límites mucho más rigurosos a la acción humana sobre el ecosistema, puesto que el ambiente es, en definitiva, ambiente de vida."[335]

En cuanto a la ordenación del territorio, en Venezuela, rige una ley pre constitucional, que data del año 1983, pero que, sigue estando con plena vigencia, por, así, dicha ley señala:

> **Artículo 2°:** "A los efectos de esta Ley, se entiende por ordenación del territorio de regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales el desarrollo integral."
>
> **Artículo 3°:** "A los efectos de la presente Ley Orgánica la ordenación del territorio comprende:
>
> 1. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
> 2. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.
> 3. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
> 4. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;

[335] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia *apud* GOVEA & BERNARDONI (2002). *Las Respuestas del Supremo T.S.J. sobre la Constitución Venezolana de 1999. 250 preguntas y sus respuestas.* Colección: Manuales Micromega. Editorial La Semana Jurídica, C.A. Caracas. p. 248.

5. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;
6. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades.
7. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
8. La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte;
9. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;
10. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.
11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
12. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley."[336]

Por otra parte, la defensa del territorio nacional, es un derecho ambiental en el sentido de que, son muchos los factores internos y externos que pretenden atentar contra la soberanía nacional a través de diversas actuaciones, por lo que, la Fuerza Armada Nacional, como institución encargada de la defensa del territorio nacional, debe de velar porque esos factores no atenten contra los recursos naturales y el ambiente en general, teniendo como obligación garantizar que el territorio nacional, así, a través de los distintos comandos y destacamentos desplegados a lo largo y ancho del territorio nacional, son los baluartes para repeler a los enemigos del Estado

[336] Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. (República de Venezuela).. (1983, jueves 11). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cenamb/ley_organica_para_la_ordenacion_del_territorio.pdf Consulta: [2020, mayo 29].

venezolano, existiendo el deber de cooperación de la ciudadanía para con la Fuerza Armada Nacional[337].

Del mismo modo, la educación ambiental, es consagrada por la Constitución a través de las materias obligatorias, con la finalidad de la educación de las generaciones presentes y futuras para que, como ya se dijo anteriormente, sean conscientes de la importancia que significa tener un ambiente sano y protegerlo. Los pueblos indígenas, como grupos nativos del territorio nacional, les son consagrados los derechos inherentes a su condición aborigen, ésta fue una innovación de la Constitución de 1999 respecto a la anterior, la cual no hacía referencia de manera expresa a tales derechos, comprenden el reconocimiento a las tradiciones y propiedad que estos tienen sobre las zonas que habitan, sus culturas, el uso de los recursos naturales, así como también, las economías y la capacitación que estos pueden recibir para integrarse a la sociedad moderna.

El Estado venezolano garantiza la libertad de empresa siempre que ésta no atente contra los postulados constitucionales de igualdad, justicia y el bien común, por lo que, en el marco de ésta libertad, no puede pretenderse vulnerar otros derechos, como los derechos ambientales, al igual que el régimen socioeconómico del país, apegado a los ideales del Estado Social de Derecho y de Justicia, es un régimen donde se apartan los intereses privatistas mercantilistas, haciendo prevalecer siempre los intereses sociales que beneficien a todo el colectivo nacional.

La Constitución de 1999 hace referencia a que todo el Poder Público Nacional tienen competencias en materia ambiental, a través de los órganos especializados en la misma, lográndose a través de la descentralización una verdadera participación, integración y labor que abarque a todo el territorio nacional por igual son autoridades regionales, sin necesidad de la

[337] LANZ CASTELLANO, L.F. (1982). *Op. Cit.*

dependencia exclusiva de la administración central. Del mismo modo, la Constitución, consagra otros tipos de derechos ambientales como el uso de las aguas y de las tierras, que ya fueron tratados anteriormente en la presente investigación.

7. Desarrollo Sustentable

La idea de lograr un desarrollo sustentable de la humanidad surgió en el año 1972 con ocasión de la celebración de la Cumbre de Estocolmo, motivado al crecimiento exponencial de la población, el cual, de seguir a los niveles que tiene desde hace unas décadas, va a generar el agotamiento total de los recursos naturales del planeta. En base a ello, los Estados asistentes a la cumbre sentaron las bases para lograr que la humanidad se desarrolle y crezca en base a la capacidad de carga de la naturaleza, respetando los ciclos y procesos naturales, para evitar un desgaste de la propia naturaleza que conlleve a desgracias. Así, el desarrollo sustentable surge como la idea de producción en la medida de que los ecosistemas puedan recuperarse, alternándose la explotación de recursos por temporadas, y distribuyendo las producciones de manera justa. La Ley Orgánica del Ambiente se refiere a este como:

> "(…) Proceso de cambio continuo y equitativo para lograr el máximo bienestar social, mediante el cual se procura el desarrollo integral, con fundamento en medidas apropiadas para la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las generaciones futuras."[338]

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas señala 17 objetivos del desarrollo sustentable:

> "Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

[338] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y

> crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
>
> Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible."[339]

Para lograr el desarrollo sustentable se requiere de un componente económico, a través del cual, se consigan y distribuyan los recursos monetarios necesarios, logrando la justa distribución de la riqueza, cooperando los Estados potencias que detentan las tecnologías y maquinarias necesarias para la explotación de recursos con los Estados subdesarrollados que, por lo general, son los que más recursos naturales tienen, pero no tienen tecnologías o maquinarias necesarias para explotarlos. Del mismo modo, debe existir un componente sociocultural a través del cual, la sociedad transforme su pensamiento y entre en conciencia de la importancia que significa la conservación de la naturaleza y el ambiente.

Un tercer componente para lograr el desarrollo sustentable es el componente ecológico, el cual busca la preservación y conservación del medio ambiente de la mejor manera, mientras que, un cuarto componente está referido al factor político-institucional, en el sentido de que todas las autoridades de los Estados a través del ejercicio de sus funciones propias ejecuten las acciones necesarias para lograr el desarrollo, de la mano del sector empresarial tanto nacional como internacional, a los fines de que exista una verdadera interrelación entre Estado y particulares. A través del desarrollo sustentable lo que se busca es lograr una economía saludable, la equidad social y la protección ambiental garantizando así el futuro y la supervivencia humana.

---

[339] Organización de las Naciones Unidas (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. [Documento en línea]. Disponible: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf [Consulta: 2020, mayo 28].

8. Gestión Pública Ambiental

La Ley Orgánica del Ambiente se refiere a la gestión ambiental como "(…) Todas las actividades de la función administrativa, que determinen y desarrollen las políticas, objetivos y responsabilidades ambientales y su implementación, a través de la planificación, el control, la conservación y el mejoramiento del ambiente."[340], la gestión pública ambiental, comprende las actuaciones en conjunto de todas las autoridades competentes para lograr la protección del ambiente dentro del Estado venezolano, todas las gestiones públicas, por ser de carácter administrativo, es dirigida directamente por el Ejecutivo Nacional a través de los órganos administrativos especializados en la materia que éste determina a tal efecto. La gestión pública del ambiente, según la Ley Orgánica del Ambiente tiene como objetivos:

> **Artículo 10:** "Son objetivos de la gestión del ambiente, bajo la rectoría y coordinación de la Autoridad Nacional Ambiental:
>
> 1. Formular e implementar la política ambiental y establecer los instrumentos y mecanismos para su aplicación.
> 2. Coordinar el ejercicio de las competencias de los órganos del Poder Público, a los fines previstos en esta Ley.
> 3. Cumplir las directrices y lineamientos de las políticas para la gestión del ambiente.
> 4. Fijar las bases del régimen regulatorio para la gestión del ambiente.
> 5. Fomentar y estimular la educación ambiental y la participación protagónica de la sociedad.
> 6. Prevenir, regular y controlar las actividades capaces de degradar el ambiente.
> 7. Reducir o eliminar las fuentes de contaminación que sean o puedan ocasionar perjuicio a los seres vivos.
> 8. Asegurar la conservación un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.
> 9. Estimular la creación de mecanismos que promuevan y fomenten la investigación y la generación de información básica.
> 10. Establecerlos mecanismos e implementar los instrumentos para el control ambiental.

[340] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*

11. Promover la adopción de estudios e incentivos económicos y fiscales, en función de la utilización de tecnologías limpias y la reducción de parámetros de contaminación, así como la reutilización de elementos residuales provenientes de procesos productivos y el aprovechamiento integral de los recursos naturales.
12. Elaborar y desarrollar estrategias para remediar y restaurar los ecosistemas degradados.
13. Resguardar, promover y fomentar áreas que coadyuven a la preservación de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.
14. Cualesquiera otros que tiendan al desarrollo y el cumplimiento de la presente Ley."[341]

El desarrollo de la gestión pública ambiental asimismo comprende la elaboración de políticas públicas, planificación y financiamiento para el funcionamiento acorde de los órganos y entes encargados, con la finalidad de que, a través de la planificación, sean establecidos los planes y lineamientos de los actos ejecutivos sean realizadas las actuaciones correspondientes, mediante la asignación presupuestaria ideal a dichos órganos y entes, así como también, la creación de multas y sanciones a aplicar tanto a personas naturales como jurídicas cuando éstas afecten el ambiente.

8.1. Principios de la Gestión Pública Ambiental

La corresponsabilidad como principio de la gestión pública ambiental se refiere a la cooperación entre Estado y sociedad para la protección del ambiente y lograr la permanencia de la sanidad, seguridad y equilibrio ecológico de este, así como también la prevención para evitar que las acciones a realizarse estén destinadas debidamente a la protección ambiental. Del mismo modo, la precaución, se basa en que la falta de conocimiento no sea alegada como motivo para la adopción de las medidas preventivas. La participación ciudadana, como manifestación directa de la soberanía en el ámbito interno, responde a que todos los ciudadanos deben participar de

[341] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

manera activa en la gestión del ambiente, sin excepción alguna, pues la protección ambiental forma parte del bien común como fin del Estado.

Por otra parte, la tutela efectiva de los derechos, comprende que las personas tengan garantizado el acceso a la administración de justicia para hacer valer sus derechos a través de los medios que el ordenamiento jurídico prevé, siendo los derechos ambientales un interés colectivo o difuso. Mientras que, la educación ambiental resulta esencial para el forjamiento de una cultura moderna, donde cada individuo, desde los inicios de su formación estudiantil, esté consciente de la importancia que representa tener un ambiente sano y cómo lograrlo. En materia ambiental, la responsabilidad por los daños ocasionados es en sentido objetiva, debiendo resarcir el daño siempre el responsable directo.

Asimismo, todas las actividades que sean susceptibles de generar un daño al ambiente, por mandato constitucional, deben de tener como punto previo, un estudio de impacto ambiental y sociocultural a través del cual se determine el grado de daño que se va a generar en el ambiente, y su influencia, ya que, el daño generado es considerado una afectación al patrimonio público del Estado, pues al final, el encargado de la protección del ambiente es principalmente el Estado, quien tiene a su cargo la administración de las áreas de la materia.

9. Policía Administrativa en Materia Ambiental

9.1. Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo (MINEC)

Al igual que el Ministerio de Agricultura, el Ministerio para Ecosocialismo, anterior Ministerio del Ambiente, es el órgano rector en materia ambiental a nivel nacional como integrante del Poder Ejecutivo, encargado de impartir los lineamientos generales de la gestión ambiental en todo el territorio nacional, este Ministerio a lo largo de los años ha sufrido varias

reestructuraciones y cambios internos y externos, así como también la variación del nombre, pero que, en esencia, sigue siendo el Ministerio del Ambiente. Representa a la máxima autoridad administrativa en materia ambiental a nivel nacional, y es:

> "(…) el órgano encargado de proteger, conservar y recuperar el ambiente, mediante la construcción del nuevo modelo Ecosocialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional, óptimo y sostenible de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza."[342]

El Ministerio de Ecosocialismo está sujeto a las directrices y lineamientos impartidos por el Presidente de la República y el plan de gobierno para el período presidencial en curso. La variedad de leyes ambientales existentes en el ordenamiento jurídico les confiere una gran cantidad de competencias específicas, sin embargo, tienen como competencias principales velar por: "a) el Ecosocialismo ambiental, b) cuencas hidrográficas, c) planificación y ordenación del territorio, d) recursos naturales y diversidad biológica, e) recursos forestales y f) manejo integral de desechos y residuos"[343].

´ Este Ministerio, tiene como peculiaridad, al igual que el Ministerio de Agricultura que, están sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa general y especial, es decir, la jurisdicción contencioso administrativa agraria, así lo ha sentado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia:

> "Asimismo, es menester destacar que es criterio sostenido por esta Sala, que es de la competencia del contencioso administrativo general, en contraposición al contencioso administrativo especial agrario, sustanciar y decidir casos donde el objeto del recurso esté constituido por resoluciones de contenido ambiental, que no estén

[342] *Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.minec.gob.ve/mision-vision/ [Consulta: 2020, marzo 08].
[343] *Ministerio Poder Popular para el Ecosocialismo* (s.f.). *Ibídem*.

relacionadas con la materia agraria, esto es, con la materia regulada en el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En efecto se dispuso en sentencia Nº 528, de fecha 02 de abril de 2003 (caso: Daniel Laguado Estupiñán vs. MARN), lo siguiente:

"(...)la vigente Ley que rige las funciones de este Alto Tribunal dispuso expresamente en el numeral 44 del artículo 5, que sería competencia de la Sala de Casación Social 'Conocer en alzada de los recursos contencioso administrativos de nulidad en materia ambiental y agraria'; en atención a la comentada norma, juzga la Sala necesario, actuando como cúspide de la jurisdicción contencioso administrativa, interpretar el alcance de la misma, con miras a prevenir eventuales conflictos de competencia relacionados con recursos contencioso administrativos de nulidad en materia ambiental.

En este sentido, es claro para la Sala, que el citado numeral 44 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, no es más que la reproducción del numeral 3 del artículo 199 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, toda vez que se requería establecer esta nueva competencia en el texto normativo rector de este Alto Tribunal, en virtud de que el aludido Decreto es de fecha posterior a la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual ni siquiera contemplaba la existencia de la Sala de Casación Social.

Bajo esta premisa, es evidente que cuando la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela se refiere a los asuntos contencioso administrativos que en materia ambiental conocerá en alzada la Sala de Casación Social, alude a aquéllos ***relacionados con la materia regulada en el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario****, ello a la luz de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 199 de este último, ya citado supra; por interpretación en contrario,* ***cualquier asunto contencioso administrativo en materia ambiental que no esté relacionado con la materia agraria, será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa general. Así se declara.****'* (Negrillas de la Sala)"[344] (resaltado y cursivas originales)

[344] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 3952 del 07 de junio de 2005. (Caso: Carlos Armando Ramírez Jiménez). Exp. N° 2005-0212. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/junio/03952-090605-2005-0212-1.HTM Consulta: [2020, mayo 28].

9.2. Instituto Nacional de Parques (INPARQUES)

El Instituto Nacional de Parques, nace como la institución encargada de velar, resguardar y proteger todos los parques que integran el Sistema de Parques de Venezuela. creado como instituto autónomo en el año 1973 adscrito al Ministerio con competencia en materia ambiental, en la actualidad Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, es el órgano administrativo a cargo de la función de policía administrativa dentro de las zonas conformantes del Sistema de Parques de Venezuela que abarca 43 parques nacionales, 36 monumentos naturales, y 65 parques de recreación a nivel nacional[345], así como también de las zonas bajo régimen de administración especial y las zonas de amortiguación que existen en los parques, respecto a las zonas bajo régimen de administración especial, la ley señala:

> **Artículo 15:** "Constituyen áreas bajo régimen de administración especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales las cuales, en particular, son las siguientes:
>
> 1) Parques Nacionales;
> 2) Zonas Protectoras;
> 3) Reservas Forestales;
> 4) Áreas Especiales de Seguridad y Defensa;
> 5) Reservas de Fauna Silvestre;
> 6) Refugios de Fauna Silvestre;
> 7) Santuarios de Fauna Silvestre;
> 8) Monumentos Naturales;
> 9) Zonas de Interés Turístico;
> 10) Áreas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales."
>
> **Artículo 16:** "También se consideran áreas bajo de régimen de administración especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:
>
> 1) Las áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:

[345] *Instituto Nacional de Parques* (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.inparques.gob.ve/cms/somos#somos Consulta: [2020, mayo 29].

a) Zonas de reserva para la construcción de Presas y Embalses, compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación, se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse.
b) Costas Marinas de Aguas Profundas, compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación sean consideradas óptimas para el desarrollo de puestos de carga y embarque las cuales comprenderán el área marítima que delimite en el Decreto.
c) Hábitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuesto por todas aquellas zonas tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.
d) Áreas Terrestres y Marítimas con Alto Potencial Energético y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio combatible con extracción de recursos esenciales para la Nación.
e) Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafo-climáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcionales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una Máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación toda vez que para su explotación agrícola la requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.
f) Las planicies indudables, compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que pueden llegar a ser ocupados por los excesos de aguas cuando se desbordan de sus cauces naturales.

2) Las Áreas Rurales de Desarrollo integrado, compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.
3) Las Áreas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo

que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.

4) Los sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológicos, compuestos por aquellas edificaciones y monumentos de relevante interés nacional, así como las áreas circundantes que constituyan el conjunto histórico artístico y arqueológico correspondiente.
5) Las Reservas Nacionales Hidráulicas, compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.
6) Las áreas de Protección de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.
7) Las Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que, dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.
8) Las áreas Boscosas bajo protección compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.
9) Las reservas de Biosfera, compuestas por aquellas zonas en la que se combinan la presencia de biomasas naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la presencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.
10) Las Áreas de Fronteras, ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo." [346]

Este instituto, ejerce sus funciones a través de diversas direcciones internas, siendo la más emblemática, el cuerpo de guardaparques, quienes son los funcionarios encargados de adentrarse en los parques y resguardar, servir de guías a los visitantes, así como también, el cuerpo de bomberos forestales, dependencia fundamental en la protección ambiental. El ámbito de operación de INPARQUES se limita única y exclusivamente a los parques nacionales, monumentos naturales y los parques de recreación, no pudiendo

[346] Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. (República de Venezuela). *Op. Cit.*

expandir sus competencias más allá de estos, según la Ley del Instituto Nacional de Parques:

> **Artículo 2°:** "Los Parques a que se contrae ésta Ley son:
>
> 1. Las áreas e instalaciones de recreación a campo abierto o de uso intensivo que así sean declarados por el Ejecutivo Nacional por motivo de ornamentación, embellecimiento, saneamiento ambiental, esparcimiento y bienestar de la población;
> 2. Las áreas o regiones declaradas o que se declaren Parques Nacionales y Monumentos Naturales de conformidad con la Ley Forestal de Suelos y de Aguas." [347]

Asimismo, el Instituto Nacional de Parques le corresponde ejercer una función de guardería ambiental, mediante el mismo cuerpo de guardaparques, que es un cuerpo civil, diferente a la Coordinación de Guardería Ambiental de la Guardia Nacional Bolivariana, el cual es un cuerpo militar, con carácter tanto administrativo como penal. Así, el Instituto Nacional de Parques son la policía administrativa ambiental por excelencia en Venezuela, siendo los encargados de evitar que los recursos naturales ubicados en los parques y monumento nacionales sean explotados de manera irracional e ilegal, así como también, de evitar la introducción de especies que afecten de manera negativa los ecosistemas de estos.

9.3. Coordinación de Guardería Ambiental de la Guardia Nacional Bolivariana (CEGA-GNB)

La función de guardería ambiental corresponde a todos los órganos encargados de la policía administrativa en materia ambiental, dicha función, es definida por la Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 3 como la: "(…) Acción de vigilancia y fiscalización de las actividades que, directa o indirectamente, puedan incidir sobre el ambiente para la verificación del

[347] Ley del Instituto Nacional de Parques. (República de Venezuela). (1978, julio 21). [Transcripción en línea]. Disponible: https://pandectasdigital.blogspot.com/2019/07/ley-del-instituto-nacional-de-parques.html Consulta: [2020, mayo 29].

cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado."[348] Del mismo modo, dicha ley dispone:

> **Artículo 100:** "La guardería ambiental será ejercida por los ministerios con competencia en materia de: Ambiente, Industrias Básicas y Minería, Infraestructura, Salud, Agricultura y Tierra, Energía y Petróleo y por la Fuerza Armada Nacional, por órgano de la Guardia Nacional, y por los demás órganos y entes del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal en el marco de sus competencias. Igualmente ejercerán la guardería ambiental, como órganos auxiliares, las comunidades organizadas, los consejos comunales y demás organizaciones y asociaciones civiles con fines ambientales, de conformidad con la presente ley y demás normativa que regule la materia.
>
> La Guardería que ejerce la Fuerza Armada Nacional, a través del componente Guardia Nacional, es realizada en calidad de órgano de policía administrativa especial." [349]

La función de guardería ambiental ejercida por parte de la Guardia Nacional Bolivariana, es una manifestación de la policía administrativa en un cuerpo uniformado, y se encarga de realizar las labores investigativas para la imposición de sanciones administrativas y aperturas de procedimientos penales contra aquellos individuos que atentan contra el ambiente en el territorio nacional, la Guardería Ambiental de la Guardia Nacional Bolivariana, se rige tanto por la Ley Orgánica del Ambiente del año 2006, como norma general, así como también por el Reglamento sobre Guardería Ambiental del año 1990, publicado en Gaceta Oficial en el año 1991. Junto con el Instituto Nacional de Parques, son los dos órganos encargados de la vigilancia continua y permanente de los Parques Nacionales de todo el territorio nacional, teniendo en el marco de sus competencias, que:

[348] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). *Op. Cit.*
[349] Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela). *Ibídem.*

Artículo 7°: "Corresponde a las Fuerzas Armadas de Cooperación en el cumplimiento de sus funciones de policía ambiental, las siguientes:

1. Ejercer en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la vigilancia terrestre, aérea y acuática, en todo el territorio nacional a los fines de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.
2. Vigilar y controlar en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, las áreas bajo régimen de administración especial a que se refieren los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio.
3. Vigilar que el uso de los sucios y bosques se practique al amparo de las autorizaciones, aprobaciones, contratos o concesiones previstas en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.
4. Vigilar y controlar que, en las actividades de aprovechamiento de la fauna silvestre y acuática se respeten las épocas de veda totales o parciales, se cumplan los calendarios cinegéticos se utilicen sólo las armas, municiones, artes y métodos permitidos, y en general, se ejecuten con sujeción a las disposiciones que rigen la materia.
5. Controlar la circulación y movilización de los recursos naturales renovables o sus productos, exigiendo la documentación que acredite su legítima procedencia y constatando la correcta aplicación de las señales de control a que haya lugar, tales como martillo forestal, troqueles, precintos y otras señales.
6. Ejercer la vigilancia para prevenir, detectar, evaluar y extinguir los incendios de vegetación que puedan ocurrir dentro del territorio nacional, en coordinación con otros cuerpos o instituciones afines.
7. Vigilar y evitar que las aguas del dominio público, sean entrabadas, retenidas, o desviadas de su cauce natural sin la previa autorización del organismo competente.
8. Controlar la circulación y movilización de las sustancias y materiales infecciosos, tóxicos o peligrosos, radioactivos y no radioactivos, exigiendo la documentación correspondiente, de conformidad con la normativa especial en la materia, y velar porque la disposición final de tales materiales, sustancias y desechos se efectúe en los sitios seleccionados, acondicionados y autorizados.
9. Controlar la circulación y movilización de los desechos infecciosos, tóxicos o peligrosos, radioactivos y no radioactivos, exigiendo la documentación correspondiente de conformidad con la normativa especial en la materia, y velar porque la disposición final de tales desechos se efectúe en los sitios seleccionados, acondicionados y autorizados.
10. Ejercer vigilancia para evitar derrames de sustancias contaminantes en cualquier medio físico.

11. Velar porque la disposición final de los desechos sólidos se efectúe en los sitios seleccionados, acondicionados y autorizados.
12. Asegurar en su condición de órgano principal de policía judicial, mediante su retención, los elementos materiales probatorios del cuerpo del delito, tales como armas, municiones, jaulas, trampas y demás equipos, implementos, objetos y productos.
13. Realizar las investigaciones y tomar las medidas de índole policial procedentes, ante la presencia o constatación de cualquier actividad de exploración, uso, explotación, aprovechamiento, manejo, industrialización, circulación, movilización, y comercialización de los recursos naturales renovables y del ambiente en general, realizadas sin las autorizaciones o aprobaciones exigidos por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia.
14. Practicar las inspecciones necesarias, tomar las declaraciones de los presuntos infractores y demás personas que aparezcan como conocedoras de los hechos relacionados con la infracción y remitir la documentación y demás elementos probatorios a la autoridad administrativa competente, en los casos de actividades de uso, explotación o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente en general, realizadas en contravención de los términos establecidos en las autorizaciones, aprobaciones, concesiones o contratos debidamente expedidos por la autoridad administrativa.
15. Vigilar, controlar y custodiar permanentemente las áreas, locales, establecimientos o industrias, sobre las cuales las autoridades administrativas acuerden tomar medidas preventivas o definitivas para reducir o eliminar las causas contaminantes, deteriorantes o degradantes del ambiente.
16. Proceder de oficio, por denuncia o a instancia de la autoridad judicial competente, en su condición de órgano principal de policía judicial, a la instrucción del sumario, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Código de Enjuiciamiento Criminal u otras leyes especiales, en aquellos casos que constituyan hechos punibles tipificados en el Código Penal o en la legislación penal en materia de ambiente y recursos naturales renovables.
17. Ejecutar, en el caso de ser requeridos por la autoridad administrativa o judicial competente, las acciones derivadas de la ejecución forzosa de sanciones o medidas correctivas impuestas en sentencias judiciales o actos administrativos.
18. Las demás que le sean propias de conformidad con lo establecido en las leyes especiales.” [350]

[350] Reglamento sobre Guardería Ambiental (Decreto N° 1221). (República de Venezuela). (1991, marzo 19). Disponible: http://www.adan.org.ve/documentos/reglamento-sobre-guarderia-ambiental.pdf [Consulta: 2020, marzo 28].

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Visto el contenido fundamental del presente trabajo de investigación, es la oportunidad para proceder a establecer las conclusiones en el orden en el cual fueron planteadas al inicio utilizando como fundamento de éstas el contenido mencionado, la jurisdicción es una función propia que le corresponde de manera exclusiva al Estado, la cual es ejercida a través de los distintos órganos jurisdiccionales que este distribuye en base a la competencia material, funcional y territorial a lo largo de todo el territorio nacional, la distribución de las competencias permite que tales órganos conozcan de los diversos conflictos sociales suscitados en el país, así, surge en especial atención el hecho de cómo se encuentra estructurada la llamada jurisdicción agraria en Venezuela, la cual está compuesta por órganos jurisdiccionales especiales.

En este orden de ideas, en la jurisdicción agraria nacional, existen tres tipos de órganos jurisdiccionales, 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, desde el punto de vista funcional, existe el doble grado de jurisdicción, donde cada órgano antes referenciado sirve de alzada al anterior, teniendo entonces que, los Tribunales Superiores Agrarios fungen como primera instancia contencioso administrativa agraria y a su vez, como tribunal *ad quem* de los Tribunales de Primera Instancia Agraria, y a su vez, la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social, funge como tribunal *ad quem* de los Tribunales Superiores en materia contencioso administrativa agraria, y como sede casacional para el control de la legalidad de los asuntos agrarios.

Por otra parte, en el marco de la distribución de la competencia, se le es conferido a los órganos jurisdiccionales el poder cautelar, que es la facultad a través de la cual, estos pueden hacer cumplir las decisiones, y asegurar que una situación que produjo una afectación a la esfera jurídica de un justiciable sea resarcida o se paralice esa afectación. Así, las medidas cautelares representan la manifestación de ese poder cautelar, el cual se ve materializado con el decreto de una medida destinada a proteger la esfera jurídica lesionada, bien sea con el embargo o secuestro de bienes, así como también la prohibición de enajenar o gravar un bien, limitando los derechos que tiene el contrario. En materia civil, las medidas cautelares están dirigidas a la protección de un interés particular que existe sobre la esfera jurídica individual del justiciable solicitante.

En cambio, en materia agraria, esas medidas cautelares están dirigidas a la protección de dos intereses colectivos como lo son la seguridad y soberanía agroalimentaria y la protección ambiental, los cuales toman preponderancia frente a los intereses particulares que son debatidos en el juicio, éstas medidas, al igual que en materia civil, tienen la capacidad de retener y ordenar una apropiación temporal de cosas limitando los derechos que se tienen sobre la cosa. Caso particular resulta el de las medidas de protección en materia agraria, las cuales están totalmente dirigidas a la protección de la seguridad y soberanía agroalimentaria y los recursos naturales renovables, siendo medidas autosatisfactivas de sustanciación breve, donde pueden conjugarse todos los tipos de medidas cautelares nominadas e innominadas con tal de proteger esos intereses colectivos.

Asimismo, ese interés colectivo de la seguridad y soberanía agroalimentaria, es un derecho atribuido históricamente a los pueblos del mundo para intentar ser autosuficientes en la producción alimentaria sin la necesidad de depender de las importaciones referentes a la alimentación, sino que, a través de la producción nacional, el Estado al fomentarla y apoyarla

garantice a la ciudadanía el pleno acceso a los alimentos nacionales requeridos, implementando políticas económicas, sociales y agrarias que generen empleo y producción aprovechando de manera racional todo el potencial de los recursos naturales renovables y el potencial humano, apartando las tendencias explotadoras clásicas del neoliberalismo y el capitalismo.

Para poder lograr una seguridad y soberanía agroalimentaria correcta, es meritorio proteger el ambiente, el cual es un conjunto de elementos que rodean a todos los seres humanos, conformado a su vez por otros elementos de diversa naturaleza en su composición físico-química. Ese conjunto de elementos llamado ambiente está compuesto por los sistemas ambientales conocidos como ecosistemas, y la biodiversidad de flora y fauna, los ecosistemas comprenden un espacio geográfico en especial donde existe una biodiversidad propia y especial, diferente de los demás, dichos ecosistemas son a su vez creados por la misma naturaleza a través de los procesos geobiológicos, o por la acción antropogénica que modifica a la naturaleza

Dentro de esos ecosistemas hacen vida las distintas especies de seres vivos que integran la biodiversidad, conjugándose así los ecosistemas y la biodiversidad en el ambiente. El derecho a vivir en un ambiente sano ha sido plenamente reconocido por la Organización de las Naciones Unidas como un derecho humano, y las Constituciones modernas han seguido dicha corriente de reconocimiento como un derecho social, siendo la protección ambiental, todas las acciones de tipo administrativo, policial y judicial que desarrolla el Estado, así como también los particulares a los fines de garantizar el mantenimiento, conservación y preservación del ambiente, la biodiversidad, y los recursos naturales renovables ubicados dentro del territorio nacional para poder lograr el desarrollo integral y sustentable de la nación.

Por último, la seguridad y soberanía agroalimentaria y la protección ambiental son representados en el ordenamiento jurídico venezolano como intereses colectivos o difusos, estos intereses son atribuidos a todos los ciudadanos siendo incuantificables monetariamente, estando bajo un régimen especial de tutela, que los separa del régimen jurídico de los intereses colectivos o difusos ordinarios. Dada la importancia y trascendencia que implica la materia agroalimentaria y ambiental, se le confirió a la jurisdicción agraria, la competencia especial para proteger dichos intereses, puesto que, ameritan un tratamiento especialísimo mediante el cual, órganos jurisdiccionales con conocimiento propio sobre la materia, realicen las acciones necesarias para la protección de estos intereses colectivos o difusos.

Así, los intereses colectivos o difusos son intereses que el ordenamiento reconoce como atribuidos a todos los ciudadanos que pueden agruparse, sin que exista la posibilidad de ser cuantificados patrimonialmente, y que, producto de esa agrupación dicho interés genera un vínculo común. La tutela de estos intereses por lo general, en lo que se refiere a los que están relacionados a servicios públicos compete a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Por tanto, cuando el interés particular se encuentra delimitado plenamente por la intención del individuo, y este genera una afectación al interés colectivo referente a la agroalimentación y al ambiente, generando una afectación a la sociedad, corresponde al Estado a través de los órganos competentes, en este caso, los Tribunales Agrarios, a través de una competencia de carácter y contenido constitucional actuar para proteger tales intereses.

REFERENCIAS

Acosta Saignes, M. (2009). *Latifundio.* Fundación Editorial El Perro y la Rana. Segunda Edición. [Libro en línea]. Disponible: http://www.cenal.gob.ve/wp-content/uploads/2015/11/LATIFUNDIO.pdf Consulta: [2020, abril 30].

ALEGRETT RUÍZ, Raúl. (1982). Orientación actual de la Reforma Agraria. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional, N°11.*

Agudelo Ramírez, M. (2007). Jurisdicción. *Revista Internauta de Práctica Jurídica*. [Revista en línea]. Disponible: https://www.uv.es/ajv/art_jcos/art_jcos/num19/RIPJ_19/EX/19-9.pdf [Consulta: 2020, febrero 20].

AGUILAR GORRONDONA, José L. (1984). *Contratos y Garantías (Derecho Civil IV)*. Quinta edición revisada y puesta al día. Manuales de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Aguirrezabal Grünstein, M. (2016). Las medidas cautelares innovativas en la nueva institucionalidad medioambiental. *Revista de derecho – Universidad Católica del Norte.* [Revista en línea]. *23.* Disponible: https://www.redalyc.org/pdf/3710/371046600002.pdf [Consulta: 2020, febrero 10].

ALCÁNTARA NÚÑEZ, Edgar, BAUMEISTER TOLEDO, Alberto, ESCOBAR, Felicia, GARBÁN FLORES, Sabino, VÁSQUEZ de ESCOBAR, Nora, ARGUELLO, Israel (2002). *Jornada "Procedimientos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario"*. Escuela Judicial del Tribunal Supremo de Justicia 2002.

Álvarez, J. (2017). La Guerra del Bacalao que enfrentó a Islandia con Reino Unido. La Brújula Verde. [Periódico en línea] Disponible: https://www.labrujulaverde.com/2017/01/la-guerra-del-bacalao-que-enfrento-a-islandia-con-reino-unido Consulta: [2020, mayo 04].

Andaluz Westreicher, C. (s.f.). *Manual de Derecho Ambiental*. Proterra. [Libro en línea]. Disponible:http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2013/CD002544.pdf [Consulta: 2020, mayo 28].

Aponte Mendoza, P.R. (2012). *El Acto Jurisdiccional en Venezuela: Identificación, Impugnación y Ejecución*. Trabajo de grado de especialización. [Versión completa en línea] Universidad Central de Venezuela. Caracas. Disponible: http://saber.ucv.ve/bitstream/123456789/3807/1/T026800004959-0-pedroaponte_finalpublicacion.pdf-000.pdf [Consulta: 2020, febrero 11].

Ariano Deho, E. (s.f.). Apuntes sobre la duración temporal de la tutela cautelar. [Documento en línea]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109795.pdf Consulta: [2020, mayo 04].

Arqhys (s.f.) [Página web en línea]. Disponible: https://www.arqhys.com/tipos_de_medio_ambiente.html [Consulta: 2020, marzo 08].

Barona Vilar, S. (2014). El proceso cautelar en el nuevo código procesal civil, un paso esencial en la tutela de los ciudadanos. Revista Boliviana de Derecho N° 19. [Revista en línea]. Disponible: http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n19/n19_a02.pdf [Consulta: 2020, marzo 09].

Blanco-Uribe Quintero, A. (s.f.). La tutela ambiental como derecho-deber del poder constituyente, base constitucional y principios rectores del derecho ambiental. [Documento en línea]. Disponible: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDCONS/6/rdcons_2002_6_31-64.pdf [Consulta: 2020, marzo 02].

CALAMANDREI, Piero. (1996). *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares.* Prólogo de Eduardo J. Couture. Traducción: Marino Ayerra Merín. Colección "Clásicos del Proceso Civil". Librería "El Foro". Buenos Aires Argentinas. Edición 1996.

Calamandrei, P. (1960). *Proceso y Democracia*. Traducción del licenciado Héctor Fix Zamudio. Ediciones jurídicas Europa-América. Buenos Aires. [Libro en línea]. Disponible: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4245/11.pdf [Consulta: 2020, febrero 10].

CALVO BACA, Emilio. (s.f.). *Diccionario de Derecho Procesal Civil Venezolano (comentado y concordado)*. Ediciones Libra.

Cancado Trindade, A.A. (1982). El Medio Ambiente en el Marco de los Derechos Humanos: palabras de inauguración del Seminario Interamericano sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente. En: Cancado Trincade, A.A. (Comp.). *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. Segunda Edición. [Libro en línea]. Disponible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1985-derechos-humanos-desarrollo-sustentable-y-medio-ambiente-2a-ed Consulta: [2020, mayo 25].

Características.co (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://www.caracteristicas.co/ecosistemas/#:~:text=Un%20ecosistema%20es%20un%20conjunto,su%20clima%20y%20su%20geograf%C3%ADa. Consulta: [2020, febrero 20].

Cartay Angulo, B.J. (2010). Los Bienes Ambientales en la Legislación Venezolana. Una Aproximación Conceptual. *Revista de Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad de la Universidad de Los Andes*. [Revista en línea]. *36.* Disponible:

http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/revistaagraria/issue/view/562 Consulta: [2020, febrero 09].

CHALBAUD ZERPA, Reynaldo. (2011). *Estado y Política: derecho constitucional e instituciones políticas*. Octava edición. Ediciones Liber. Caracas.

Chiovenda, G. (1922). Principios de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Traducción española de la tercera edición italiana, prólogo y notas del profesor José Casáis y Santaló. [Libro en línea]. Disponible: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/627-principios-de-derecho-procesal-civil-t-i [Consulta: 2020, mayo 01].

Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana. (República Bolivariana de Venezuela) (2015, diciembre 28). [Transcripción en línea]. Disponible: https://www.enciclopediajuridica.com.ve/codigo-de-etica-del-juez-venezolano-y-la-jueza-venezolana/ Consulta: [2020, febrero 20].

Código de Procedimiento Civil. (República de Venezuela) (1990, septiembre 18).

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (República Bolivariana de Venezuela) (2009, febrero 19).

Constitución de la República de Venezuela. (República de Venezuela) (1983, marzo 30).

Colmenares Uribe, C. (2012). El Rol del Juez en el Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia. [Documento en línea]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6713638.pdf Consulta: [2020, febrero 19].

Colmenárez Mujica, H. (2012). El Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia como marco político para nuevas formas de interpretar y aplicar el orden jurídico. Revista Gestión y Gerencia. [Revista en línea]. *6.* Disponible:http://www.ucla.edu.ve/DAC/investigacion/gyg/GyG%202012/Abril%202012/5-%20HelyColmenarez.pdf [Consulta: 2020, febrero 13].

Concepto.de (s.f.) [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/biodiversidad/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Concepto.de (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/contaminacion/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Concepto.de (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/contaminacion-quimica/ Consulta: [2020, marzo 08].

Concepto.de (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: https://concepto.de/ecosistemas/ [Consulta: 2020, marzo 08].

CORTÉS DE ARAGÓN, Lourdes. (s.f.). *Sociedad, Ciencia y Derecho* (temas de sociología jurídica). Litho Arte C.A.

Couture, E.J. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Tercera Edición. Roque DePalma Editor Buenos Aires. [Libro en Línea]. Disponible: https://www.academia.edu/35011551/COUTURE_Fundamentos_de_Derecho_Procesal_Civil [Consulta: 2020, febrero 09].

CUENCA, Humberto. (1981). *Derecho Procesal Civil.* Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas.

Decreto con Fuerza de Ley del Contrato de Seguro. (República Bolivariana de Venezuela) (2001, diciembre 12). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.sudeaseg.gob.ve/?post_type=document&p=1014 Consulta: [2020, mayo 29].

Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela) (Decreto N° 1546). (2001, noviembre 13).

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (Decreto N° 6.071). (República Bolivariana de Venezuela) (2008, julio 31). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.sunagro.gob.ve/index.php/download/ley-desarrollo-socioproductivo/?wpdmdl=2007 [Consulta: 2020, febrero 20].

DUQUE CORREDOR, Román J. (1986). *Derecho Procesal Agrario.* Editorial Jurídica Venezolana.

DUQUE CORREDOR, Román J. (1987). El Poder Cautelar General de los Jueces Agrarios. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 24.*

Duque Corredor, R.J. (2008). Aportes históricos y perspectiva del Derecho Agrario en América. *Revista de Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad.* Universidad de Los Andes. [Revista en línea]. *34.* Disponible: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/revistaagraria/issue/view/564/showToc Consulta: [2020, febrero 09].

Ecología Verde (2020). [Página web en línea]. Disponible: https://www.ecologiaverde.com/ecosistemas-lenticos-que-son-y-ejemplos-2132.html Consulta: [2020, marzo 08].

Ecología Verde (2020). [Página web en línea]. Disponible: https://www.ecologiaverde.com/ecosistemas-loticos-que-son-y-ejemplos-2419.html Consulta: [2020, marzo 08].

ENCICLOPEDIA TEMÁTICA OCEANO. Volumen 8. España. 1998.

Economipedia (s.f.) Recursos naturales. [Página web en línea]. Disponible: https://economipedia.com/definiciones/recursos-naturales.html [Consulta: 2020, marzo 08].

Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional. (Organización de las Naciones Unidas). (1998, julio 17). [Transcripción en línea]. Disponible: https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf [Consulta: 2020, mayo 01].

Fundación Acquae (s.f.). ¿Cuáles son las causas de la contaminación ambiental? [Página web en línea]. Disponible: https://www.fundacionaquae.org/consejos-del-agua/causas-contaminacion-ambiental/ [Consulta: 2020, marzo 31].

Graffe Pérez, A.A. (2014), *Aplicabilidad del Principio Pro Actione en la Concepción Dinámica y Bilateral de la Acción Procesal*. [Versión completa en línea]. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. Disponible:http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Marzo%202018/AAT3655.pdf [Consulta: 2020, abril 25].

Gorosito Zuluaga, R. (2017). Los Principios del Derecho Ambiental. *Revista de Derecho (UCUDAL).* [Documento en línea]. Disponible: https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/download/1471/1477/ Consulta: [2020, mayo 28].

GOVEA & BERNARDONI (2002). *Las Respuestas del Supremo T.S.J. sobre la Constitución Venezolana de 1999. 250 preguntas y sus respuestas.* Colección: Manuales Micromega. Editorial La Semana Jurídica, C.A. Caracas.

GUTIÉRREZ BENAVIDES, Harry H. (2010). *Comentarios al Procedimiento Contencioso Administrativo Agrario*. Primera reimpresión. Tribunal Supremo de Justicia.

GUERRA IÑÍGUEZ, Daniel. (1985). *Derecho Internacional Público.* Sexta Edición. Caracas.

Guerrero Mayorga, O. (s.f.). El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres. [Documento en línea]: Disponible: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/30283/27334 Consulta: [2020, mayo 20].

Gurvich, M.A. (1971). *Derecho Procesal Civil Soviético.* Traducción: Miguel Lubán. Universidad Nacional Autónoma de México. [Libro en línea]. Disponible:https://books.google.co.uk/books/about/Derecho_procesal_civil_sovi%C3%A9tico.html?id=-3FYjgEACAAJ&redir_esc=y [Consulta: 2020, febrero 17]

HENRÍQUEZ LA ROCHE, Ricardo. (1986). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Civil* (concordado y anotado). Centro de Estudios Jurídicos del Zulia.

Henríquez La Roche, R. (1988). *Medidas Cautelares (según el nuevo Código de Procedimiento Civil)*. Tercera Edición. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. [Libro en Línea]. Disponible: http://www.venezuelaprocesal.net/Henriquezmedidas2.pdf [Consulta: 2020, febrero 09].

HERNÁNDEZ-BRETON, Armando. (1966). *Ley de Reforma Agraria, con intitulación y anotaciones a su articulado; concatenación de este y coordinación con el Código Civil y otras leyes especiales.* Tercera Edición. Editorial “La Torre”.

Herrera Orellana, L.A. (2007). Good bye a la separación entre administración y jurisdicción: a propósito de la sentencia de la Sala Constitucional N° 962 de 9 de mayo de 2006. Disponible:

http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/108/rdpub_2006_108_235-249.pdf [Consulta: 2020, enero 09].

Instituto Nacional de Parques (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.inparques.gob.ve/cms/somos#somos Consulta: [2020, mayo 29].

Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.insai.gob.ve/?page_id=82 Consulta: [2020, mayo 28].

JIMÉNEZ PERAZA, Jesús A. (2010). *Comentarios a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.* Segunda Edición. Librería J. Rincón G. C.A.

Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, sentencia N° 906 del 10 de febrero de 2016. (Caso: Reina Yusmari Hernández de Castro vs Instituto Nacional de Tierras). Exp. N° 952-16. [Documento en línea]. Disponible: http://cojedes.tsj.gob.ve/DECISIONES/2016/FEBRERO/1518-10-952-16-906.HTML Consulta: [2020, mayo 31].

Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, sentencia del 6 de noviembre de 2019. (Caso: Coordinación de Guardería Ambiental – Táchira de la Guardia Nacional Bolivariana, habitantes de las comunidades de Las Mesas de Seboruco, Las Flores, El Valle parte alta y parte baja, El Puente y otros). Exp. N° 0032-19.

Juzgado Superior Segundo Agrario de los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, sentencia del 18 de diciembre de 2002. (Caso: Coordinadora Nacional de Organización y Participación Ciudadana). Exp. N° 432/02.

LANZ CASTELLANO, Luis F. (1982). Las Fuerzas Armadas y las Fronteras. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 11.*

LARES MARTÍNEZ, Eloy. (1986). *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta edición, revisada y puesta al día. Cursos de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

La Santa Biblia, Antiguo y Nuevo Testamento, revisada y cotejada con los textos en hebreo, arameo y griego. La Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días. Job 41, 25-26. [Transcripción en línea]. Disponible: https://media.ldscdn.org/pdf/lds-scriptures/holy-bible/holy-bible-spa.pdf Consulta: [2020, mayo 18].

Ley de Aguas. (República Bolivariana de Venezuela). (2007, enero 02). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/d_Ley_de_Aguas.pdf Consulta: [2020, abril 30].

Ley de Bosques. (República Bolivariana de Venezuela) (2013, agosto 06). [Transcripción en línea]. Disponible: http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven127126.pdf Consulta: [2020, abril 30].

Ley de Carrera Judicial. (República de Venezuela). (1998, septiembre 11). [Transcripción en línea]. Disponible:http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_19_sp.pdf [Consulta: 2020, febrero 20].

Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. (República Bolivariana de Venezuela) (2020, enero 30). [Transcripción en línea]. Disponible: https://ceofanb.mil.ve/wp-content/uploads/2020/02/GACETA-OFICIAL-Nr-6.508-Extraordinario-de-fecha-30.01.2020.pdf [Consulta: 2020, marzo 28].

Ley de Gestión de la Diversidad Biológica. (República Bolivariana de Venezuela) (2008, diciembre 01). [Transcripción en línea]. Disponible:

http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/g_Ley_Gestion_Diversidad_biologica.pdf [Consulta: 2020, abril 30].

Ley del Instituto Nacional de Parques. (República de Venezuela) (1978, julio 21). [Transcripción en línea]. Disponible: https://pandectasdigital.blogspot.com/2019/07/ley-del-instituto-nacional-de-parques.html Consulta: [2020, mayo 29].

Ley de Reforma Agraria. (República de Venezuela) (1960, marzo 19).

Ley de Salud Agrícola Integral. (República Bolivariana de Venezuela) (2008, julio 31). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.insai.gob.ve/?page_id=145 [Consulta: 2020, marzo 02].

Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario. (Decreto N° 1405). (República Bolivariana de Venezuela) (2014, noviembre 18). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.sunagro.gob.ve/index.php/download/ley-desarrollo-socioproductivo/?wpdmdl=2007 [Consulta: 2020., febrero 20].

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (República Bolivariana de Venezuela) (2010, julio 29).

Ley Orgánica del Ambiente. (República Bolivariana de Venezuela) (2006, diciembre 22). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/a_ley_organica_ambiente_2007.pdf [Consulta: 2020, febrero 09].

Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (República de Venezuela) (1976, julio 30). [Transcripción en línea]. Disponible: http://fpantin.tripod.com/index-11.html Consulta: [2020, febrero 09].

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (República Bolivariana de Venezuela) (2010, junio 16). [Transcripción en línea].

Disponible: http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/26.-Ley-Organica-de-la-jurisdiccion-Contencioso-Administrativa.pdf [Consulta: 2020, febrero 09].

Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela). (2002, diciembre 18). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.mindefensa.gob.ve/emcofanb/wp-content/uploads/2016/09/Ley_Seguridad_Nacion.pdf [Consulta: 2020, marzo 28].

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. (República de Venezuela) (1983, jueves 11). [Transcripción en línea]. Disponible: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cenamb/ley_organica_para_la_ordenacion_del_territorio.pdf Consulta: [2020, mayo 29].

Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. (República de Venezuela) (1982, septiembre 13).

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (República Bolivariana de Venezuela) (2010, agosto 09). [Transcripción en línea]. Disponible: https://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Ley-Org%C3%A1nica-del-Tribunal-Supremo-de-Justicia.pdf [Consulta: 2020, febrero 20].

Lifeder.com (s.f.). Clasificación de recursos naturales, características y ejemplos. [Página web en línea]. Disponible: https://www.lifeder.com/clasificacion-recursos-naturales/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Lifeder.com (s.f.). Contaminación física: características, ejemplos. [Página web en línea]. Disponible: https://www.lifeder.com/contaminacion-fisica/ Consulta: [2020, marzo 08].

Lima, L. (2019). Golpe de Estado en Guatemala de 1954. *BBC News.* [Periódico en línea]. Disponible: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48686137 [Consulta: 2020, abril 28].

Martínez Golleti, L.E. (2003). Agricultura y Derecho Agrario. [Documento en línea]. Disponible: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artagricultura/at_download/file Consulta: [2020, mayo 05].

Martínez Prieto, A. (2014). El Perfil del Juez en el Estado Social de Derecho. [Documento en línea]. Disponible: http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/juridica/article/download/208/194 [Consulta: 2020, febrero 17].

Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.minpal.gob.ve/ Consulta: [2020, mayo 28].

Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.minec.gob.ve/mision-vision/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Molina R., L.E. (2013). Ley de tierras y desarrollo agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de su aplicación. Universidad de Los Andes. [Documento en línea]. Disponible: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/39060/capitulo12_molina.pdf;jsessionid=3BAE881FF3596A7FCE5E09771D209F6D?sequence=1 [Consulta: 2020, febrero 10].

Morales, E. (2008). Las medidas cautelares innominadas en el proceso civil venezolano. *Revista de la facultad de ciencias jurídicas y políticas*. [Revista en línea]. *4.* Disponible: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/4-2008/art23.pdf [Consulta: 2020, febrero 10].

Musali Andrade, L. (2004). *Las Implicaciones de la Aplicación de las Medidas Preventivas o Cautelares según el Artículo 585 del Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Trabajo de grado de especialización. [Versión completa en línea]. Universidad Católica Andrés Bello. Barinas. [Disponible: http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ4972.pdf [Consulta: 2020, marzo 12].

Olano García, H.A. (2010). La policía administrativa. Revista Logos, Ciencia & Tecnología, Vol. 1, Núm. 2. Policía Nacional de Colombia. [Documento en línea]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4163928 [Consulta: 2020, febrero 19].

OLASO, Luis M., y CASAL Jesús M. (2015). *Curso de introducción al Derecho*. Tomo I. Cuarta edición. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Organización de las Naciones Unidas (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible). [Documento en línea]. Disponible: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf [Consulta: 2020, mayo 28].

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (s.f.). Derecho Agrario y Justicia Agraria. [Documento en línea]. Disponible: http://www.fao.org/3/E8734S/E8734S.pdf [Consulta: 2020, febrero 17].

OSSORIO, Manuel. (1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.* Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires.

Parques Alegres (2018). [Página web en línea]. Disponible: https://parquesalegres.org/biblioteca/blog/tipos-medio-ambiente/ [Consulta: 2020, marzo 08].

Peña Chacón, M. (2016). *Derecho Ambiental Efectivo*. [Libro en línea]. Disponible: https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2015/09/derecho-ambiental-efectivo-1.pdf Consulta: [2020, abril 30].

PÉREZ ANZOLA, Rafael. (1982). La Reforma Agraria como condición para el desarrollo y progreso nacional. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional, N°14.*

Pérez Castañeda, J.C. (s.f.). El Proceso de Acumulación de la Tierra (Concepto y Tipos de Latifundio). [Documento en línea]. Disponible: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_27/Juan%20Carlos%20P%E9rez.pdf Consulta: [2020, marzo 09].

Plata Pineda, O. (s.f.). Religión y Política en El Leviatán de Thomas Hobbes. [Documento en línea]. Disponible: http://www.scielo.org.co/pdf/pafi/n23/n23a04.pdf Consulta: [2020, mayo 05].

PUPPIO, Vicente J. (2015). *Teoría General del Proceso.* Décima Segunda Edición, revisada y ampliada. Universidad Católica Andrés Bello.

Ramírez Salinas, L.A. (2005). Principios generales que rigen la actividad probatoria. [Documento en línea]. Disponible: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/17569e8046e1186998ae9944013c2be7/Principios+generales+que+rigen+la+activida+probatoria.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=17569e8046e1186998ae9944013c2be7 Consulta: [2020, mayo 31].

Ramos Bermúdez, M (2004). La justicia agraria: la experiencia colombiana. Cuaderno técnico de desarrollo rural No. 32. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. [Documento en línea]. Disponible: http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6936/BVE18040106e.pdf;jse

ssionid=C2BE8D6972570B363D111025D59960BA?sequence=1 Consulta: [2020, febrero 09].

Reggiardo Saavedra, M. (s.f.). Encuentros y desencuentros de la jurisdicción. Sobre el diseño constitucional de la solución de conflictos. [Documento en línea]. Disponible: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15936/1636 [Consulta: 2020, febrero 11].

Reglamento sobre Guardería Ambiental (Decreto N° 1221). (República de Venezuela). (1991, marzo 19). Disponible: http://www.adan.org.ve/documentos/reglamento-sobre-guarderia-ambiental.pdf [Consulta: 2020, marzo 28].

Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural (Decreto N° 3463). (República Bolivariana de Venezuela) (2005, febrero 05). [Transcripción en línea]. Disponible: https://pandectasdigital.blogspot.com/2017/02/reglamento-parcial-de-la-ley-de-tierras.html Consulta: [2020, marzo 08].

RENGEL-ROMBERG, Arístides. (2016). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*. Tomo I: Teoría General del Proceso. Décimo Tercera Edición. Ediciones Paredes. Primera Reimpresión.

Rey, F. (2017). Diamantes manchados de sangre: la historia de Sierra Leona. [Documento en línea]. Disponible: https://elordenmundial.com/diamantes-manchados-de-sangre-la-historia-de-sierra-leona/ Consulta: [2020, mayo 29].

Rincón Eizaga, L. (1998). La Suspensión Judicial de los Efectos del Acto Administrativo según la Doctrina Jurisprudencial Venezolana. [Documento en línea]. Disponible:

http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/download/14171/14150#:~:text=La%20suspensi%C3%B3n%20judicial%20de%20los%20efectos%20de%20los%20actos%20administrativos,se%20ha%20demandado%20en%20el Consulta: [2020, mayo 19].

Rivas, A.A. (s.f.). Medidas Cautelares en Particular. Secuestro. [Documento en línea]. Disponible: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/5B1F4EB6D0ABD7FE052581310072DAD5/$FILE/345.7-R68.PDF Consulta: [2020, abril 23].

Rivera Morales, R. (2007). Los derechos e intereses colectivos como derechos fundamentales. [Documento en línea]. Disponible: http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistasicdp/article/download/77/pdf [Consulta: 2020, marzo 08].

ROUSSEAU, Jean J. (1762). *El Contrato Social.* Prólogo y cronología de Mauro Armiño. Biblioteca y editorial Edaf, 1992.

Sánchez Noguera, A. (2007). La Jurisdicción Agraria en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. *Revista de Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad* Universidad de Los Andes. [Revista en línea]. *33.* Disponible: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/revistaagraria/issue/view/565 Consulta: [2020, febrero 09].

Sartori (s.f.). El debido concepto de lo cautelar. [Documento en línea]. Disponible:http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/SARTORI.pdf [Consulta: 2020, febrero 10]

Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (s.f.). [Página web en línea]. Disponible: http://www.sunagro.gob.ve/ Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 520 del 07 de junio del 2000. (Caso: Athanassios Frangogiannis). Exp. N° 00-0380. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/520-7-6-00-00-0380.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 1946 del 16 de julio de 2003. (Caso: Cervecería Polar Los Cortijos C.A.). Exp. N° 03-0839. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1946-160703-03-0839.HTM. Consulta: [2019, diciembre 27].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 262 del 16 de marzo de 2005. (Caso: Asociación Cooperativa Agrícola y de Usos Múltiples "Valle Plateado" vs Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (S.A.S.A.) del Ministerio de Agricultura y Tierras). Exp. N° 05-0299. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/262-160305-05-0299.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 962 del 09 de mayo de 2006. (Caso: Cervecería Polar Los Cortijos C.A). Exp. N° 03-0839. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/962-090506-03-0839.HTM Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 368 del 29 de marzo de 2012. (Caso: María Fabiola Ramírez de Alcalá y otros). Exp. N° 11-0513. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/368-29312-2012-11-0513.HTML [Consulta: 2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 971 del 16 de julio de 2013. (Caso: René Ravelo Hurtado). Exp. N° 12-0742. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/971-16713-2013-12-0742.HTML Consulta: [2019, octubre 20].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 06 del 04 de febrero de 2016. (Caso: Nancy Castro de Várvaro). Exp. N° 09-1038. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184735-06-4216-2016-09-1038.HTML Consulta: [2020, mayo 29].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 735 del 25 de octubre de 2017. (Caso: Mercantil C.A., Banco Universal vs Banco Nacional de Vivienda y Hábitat). Exp. N° 09—1174. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/204456-735-251017-2017-09-1174.HTML Consulta: [2020, mayo 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia N° 488 del 04 de agosto de 2016. (Caso: Inversiones 747 C.A. vs Comercial Roliz Barquisimeto S.R.L. y otra). Exp. N° 16-099. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/agosto/189796-RC.000488-4816-2016-16-099.HTML Consulta: [2019, diciembre 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia N° 219 del 04 de mayo de 2018. (Caso: Yhsan Baroukui Ercheid vs Ramón José Baroukui Reched y José Alejandro Baroukui Urbina). Exp. N° 18-062. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/mayo/210576-RC.000219-4518-2018-18-062.HTML Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia n° 442 del 11 de julio de 2002. (Caso: Ana María Ramírez Cerrada vs José Crispin Ramírez Cerrada y otros). Exp. N° 02-310. [Documento en línea]. Disponible:

http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/julio/RG442-110702-02310.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 532 del 08 de octubre de 2002. (Caso: Luis Enrique Alas Méndez). Exp. N° 02-457. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/octubre/RINT532-081002-02457.HTM Consulta: [2019, diciembre 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 1168 del 17 de noviembre de 2016. (Caso: Inversiones Risza, C.A. vs Instituto Nacional de Tierras). Exp. N° 15-1331. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/noviembre/192733-1168-171116-2016-15-1331.HTML Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 451 del 05 de junio de 2017. (Caso: Eucleidys Johana Villasana Palacios). [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/junio/199600-0451-5617-2017-16-784.HTML Consulta: 2020, mayo 29].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social, sentencia N° 440 del 13 de diciembre de 2019. (Caso: Agroindustrial Gigi, C.A.). Exp. N° 19-128. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scs/diciembre/308965-0440-131219-2019-19-128.HTML Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia N° 870 del 12 de diciembre de 2001. (Caso: José María Ballestas Tirado). Exp. N° 01-870. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scp/diciembre/0870-121201-E010847%20(CORRECCI%C3%93N).HTM Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 659 del 24 de marzo de 2000. (Caso: Rosario Nouel de Monsalve vs Consejo de la Judicatura y Comisión de Emergencia Judicial). Exp. N° 0015. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/00659-240300-0015.HTM [Consulta: 2019, diciembre 30].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 1885 del 05 de octubre del 2000. (Caso: Instituto Nacional de Hipódromos (INH) y Hermann Vásquez Flores vs José del Carmen Rojas y otros). Exp. N° 16369. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/octubre/01885-051000-16369.HTM Consulta: [2019, diciembre 08].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 126 del 13 de febrero de 2001. (Caso: Adelia Álvarez de Maestre vs Concejo Municipal del Municipio Bolívar del Estado Anzoátegui). Exp. N° 14838. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/00126-130201-14838.HTM Consulta: [2019, diciembre 04].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 3952 del 07 de junio de 2005. (Caso: Carlos Armando Ramírez Jiménez). Exp. N° 2005-0212. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/junio/03952-090605-2005-0212-1.HTM Consulta: [2020, mayo 28].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, sentencia N° 6161 del 09 de noviembre de 2005. (Caso: Telcel C.A.). Exp. N° 2004-2881. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/06161-091105-2004-2881.HTM [Consulta: 2020, mayo 29].

Valverde Soto, M. (s.f.). Principios Generales de Derecho Internacional del Medio Ambiente. [Documento en línea]. Disponible: http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf Consulta: [2020, abril 30].

VENTURINI VILLARROEL, Alí José. (1982). Las zonas verdes como unidad ambiental desde el punto de vista jurídico y su importancia para el Derecho Agrario. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 12.*

VISO, Luis René (1981). Ius Agrarismo y Reforma Agraria. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 10.*

Vivas, E. (s.f.). La soberanía alimentaria como alternativa. [Documento en línea]. Disponible: https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Soberania_alimentaria_como_alternativa.pdf [Consulta: 2020, febrero 19]

Yaya Zumaeta, U.A. (s.f.). La Contracautela: Requisito de Ejecución de las Medidas Cautelares. Cuadernos de Investigación y Jurisprudencia. [Documento en línea]. Disponible: http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/cij/documentos/C8-5_contracautela_210208.pdf Consulta: [2020, mayo 12].

ZAMBRANO, Freddy. (2005). *El Procedimiento Oral Agrario. Comentarios al Procedimiento de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario Gaceta oficial N° 5.771 de fecha 18/05/2005*. Editorial Atenea.

USLAR PIETRI, Arturo. (1982). Sembrar el Petróleo. *Temas Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria Nacional N° 11*.