

# **FUNDACIÓN ALBERTO ADRIANI**

**Román J. Duque Corredor**

## **ANTEPROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO AGRARIO**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ANTE PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO AGRARIO**

#### **I.- Preliminares**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el tratamiento de la cuestión de la tenencia de la tierra es base del desarrollo rural sustentable. Por ello, se reconoce en la Constitución como derecho irrenunciable del campesino y productor agropecuario el derecho a la propiedad de la tierra que trabaja. Así lo establece el Artículo 307, cuando señala que “Los campesinos o campesinas y demás productores o productoras agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva”. Por su parte, el artículo 115, de la misma Constitución, de manera general estipula que: “Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”. En consecuencia, la propiedad agraria, dentro de ella, campesina implica, como propiedad y tiene como esencia el derecho de usar, gozar y disponer, con las condiciones que determine la ley, de manera tal que no le hagan perder esos atributos esenciales. Por eso en el anteproyecto se reconoce a todo individuo, mayor de 18 años, la garantía de acceso a la propiedad de tierras económicamente explotables. Por otra parte, según el régimen socioeconómico constitucional toda política económica ha de ser planificada de forma democrática, participativa y de consulta abierta, por lo tanto, la política de tenencia de tierras, como parte del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable y ecológicamente equilibrado, debe ser objeto de una información, consulta y participación ciudadana. De igual manera, la FAO como instrumento para la eliminación de la pobreza rural ha recomendado una “política de tierras sin dogmas, sobre la

base de una agricultura familiar de tipo empresarial, que facilite la transferencia de bienes raíces, dentro de espacios rurales, que localicen sus limitantes y potencialidades, frente a las grandes empresas capitalistas o grandes cooperativas estatales, con asalariados”<sup>1</sup>. La política de tierras requiere, pues, de un amplio consenso entre el sector público y privado y la participación concertada de los Estados y Municipios, para evitar la incertidumbre y la inseguridad jurídica y la generación de nuevos conflictos entre los campesinos que aspiren a ser beneficiarios de los planes de adjudicación de tierras. La propiedad productiva, por otra parte, debe ser objeto de protección constitucional, por lo que debe ser consolidada y promovida, mediante el mejoramiento de los contratos para su constitución y funcionamiento. Por lo antes expuesto, se impone la revisión de la legislación agraria en Venezuela, de forma tal que la misma se adecue a los principios antes señalados y a las normas dictadas en la Constitución de la República Bolivariana para promover la agricultura sustentable como base de un desarrollo rural, que compatibilice los requerimientos de la justicia social con el crecimiento económico del sector agrario.

Estos son los propósitos del presente Anteproyecto de Código Orgánico Agrario que la Fundación Alberto Adriani presenta al país, guiada por el pensamiento de su epónimo que “la agricultura y la cría son hoy, y serán mañana, las bases primordiales de la prosperidad y la grandeza del país, mucho, mucho más importante que otras actividades postizas y antieconómicas a las cuales dedicamos mayor atención”<sup>2</sup>. La proposición de un código agrario para el tratamiento jurídico integral del proceso productivo agropecuario en Venezuela, se justifica por lo incompleta y fraccionada de nuestra legislación en esta materia, dentro de cuya sistemática comprende la agricultura sustentable, el desarrollo rural integral y los diferentes contratos agropecuarios. Con este anteproyecto, la Fundación Alberto Adriani se inclina por la tendencia mundial de la sistematización legislativa y ordenada de todos los aspectos relativos a la actividad agraria, a través de la codificación agraria. En este orden de ideas, debe hacerse justicia al hecho histórico, que el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y de Reforma Agraria de la Universidad de Los Andes, en 1978, elaboró un

---

<sup>1</sup> “La FAO y la Reforma Agraria en América Latina; hacía una nueva visión”, 20.05.1997

<sup>2</sup>, “Lecturas Agrícolas”; en “Albero Adriani. Textos Escogidos”, Biblioteca Ayacucho, selección, prologo y bibliografía Armando Rojas, Cronología Miguel Szinetar, 1998, p.192.

proyecto de Ley Orgánica Agraria, que fue la primera propuesta latinoamericana de un código agrario, donde se contemplaban las empresas asociativas de producción<sup>3</sup>.

Por último, por tratarse de una ley que reúne sistemáticamente normas relativas al derecho agrario, se le denomina al anteproyecto de “Código Agrario”, y de “Orgánico”, para que sirva de marco general normativo a otras leyes y porque desarrolla derechos constitucionales. Todo ello conforme los artículos 202 y 203, de la vigente Constitución.

Este anteproyecto de código orgánico agrario desarrolla y comprende la promoción para de modernizar la actividad agrícola, fomentando las explotaciones agrícolas como unidades económicas productivas, con prácticas de manejo y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, bajo las exigencias de parámetros de eficiencia, de productividad y de competitividad, asegurando la progresiva adaptación del sector agrícola, a las nuevas condiciones de apertura a la exportación y con el propósito fundamental de construir una actividad agrícola rentable y racional, que genere bienestar y prosperidad y que además garantice la seguridad alimentaria de la población. A través de este marco jurídico que se propone, podrán desarrollarse las políticas del estado hacia una actividad agrícola nacional organizada y sostenible por parte de los productores agrícolas, en coordinación con los pequeños, medianos y grandes productores, preservando el ambiente físico natural, a fin de alcanzar el abastecimiento y la seguridad alimentaria para las presentes y futuras generaciones.

## **II.- La realidad agraria del país**

El presente régimen en el Programa para la Regularización de la Tenencia, Titulación y Sistemas Regístrales de la Tierra (TERRA) del Vice Ministerio de Agricultura y Alimentación (15.11.2002) estimó como principal problema agrario la urgente regularización de la tenencia en aproximadamente 20 millones de hectáreas, otorgando 120.000 títulos y normalizar la situación de 350.000 predios en los Estados Barinas, Portuguesa, Zulia, Yaracuy, Lara, Guárico, Apure Monagas, Cojedes, Miranda, Aragua, Sucre y Anzoátegui. Estas extensiones incluyen áreas de riego y de alto potencial agrícola. Igualmente dicho Programa estimó como zonas pilotos aproximadamente 3.6 millones de hectáreas ubicadas en Municipios de Barinas, Portuguesa y Zulia (Sur del Lago), para

---

<sup>3</sup> “Ley Orgánica Agraria”, Instituto Iberoamericano de Derecho y Reforma Agraria”, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Talleres Gráficos Universitarios, Mérida, Venezuela, 1978.

regularizar y sanear aproximadamente 63.000 predios. Según el Programa Técnico Financiero de Regularización de la Tenencia de la Tierra de la Federación Nacional de Ganaderos para 1997, se estimaban en más de trescientos los fundos ocupados y atendidos por el Instituto Agrario Nacional sin que se hubieran adquirido o expropiado y en cuarenta mil el número de ocupantes de esas tierras. El Censo Nacional Agropecuario de los años 90, estimó que de los 30 millones de hectáreas aptas para el desarrollo agroalimentario, el 0.1% está concentrada en 527 fincas, cada una de más de 5.000 hectáreas, y el resto se distribuye en: 960 fincas entre 2.500 y 5.000 hectáreas; 3.458 fincas entre 1.000 y 2.500 hectáreas y, en 496.034 fincas entre 1.000 hectáreas a menos de 1 hectárea. Por otra parte, según la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vigente, latifundio es toda porción que exceda de 5.000 hectáreas, pero en la realidad el patrón dominante es el de la mediana y pequeña propiedad, que ha de ser constitucionalmente la forma de tenencia a promover y consolidar por el Estado. Además, el patrón de tenencia ha de tener presente la densidad demográfica y la condición agroológica de las tierras, por lo que una medida prefijada de latifundio no es lo apropiado, por lo que tal medida ha de responder, en base a un catastro, a verdaderas condiciones, que según, la región, pueda establecerse como patrón de tenencia de la tierra para calificar determinadas superficies como latifundios o no. De acuerdo con el estudio “Políticas de Tierras de Venezuela en el Siglo XX” del Profesor Olivier Delahaye de la UCV (2.001), la concentración de la tierra, medida por el índice de Giní, disminuyó a lo largo del período de la reforma agraria, desde 71,7% de la superficie total del país hasta 46,5% en 1997 y las explotaciones medianas se duplicaron desde 1961 a 1997, al aumentar desde 20,3% hasta 42,8% en 1.997. Es decir, la reforma agraria promovió “la medianización” de la propiedad. Por otra parte, según el Programa TERRA, al que antes se hizo referencia, las tierras públicas ocupan 21,2 millones de hectáreas, estando afectadas a la reforma agraria el 77%, con 260.000 predios, y se estimó en una cuarta parte los ocupantes de esas tierras que cuentan con título definitivo de propiedad, mientras que el restante 23% son ocupantes precarios. El Programa TERRA concluyó que el principal problema agrario es la inseguridad jurídica y social derivada de la inestabilidad de la tenencia de la tierra, puesto que limita la calidad de vida del campesino y del pequeño y mediano productor, y afecta la producción y la productividad del sector agroalimentario del país.

Desde otro orden de ideas, el estudio “Políticas de Tierras de Venezuela en el Siglo XX”, de 2001, concluye que el tipo de adjudicación campesina revocable e indisponible, generó un mercado informal de tierras y limitó el crecimiento económico y social del beneficiario de la reforma agraria, y, en su lugar, se creó al margen de la reforma agraria un tipo de explotación pequeña y mediana familiar empresarial, que concurre al mercado, por lo que se hace necesario reconocer su plena propiedad a los campesinos y productores que las ocupan y mantienen en producción. Se consideró que del total de 455.885 productores en que se estiman los propietarios y ocupantes aún el 91% tenía menos de cien hectáreas que ocupan el 16,74% de la superficie total, y que ese 91% constituye potencialmente el número de población que el Estado debía atender con programas de distribución y redistribución de las

tierras. Sin embargo, la política de afectación y distribución de las tierras de estos casi veinte años, sin una debida planificación, guiada por motivos ideológicos y demagógicos, ha mantenido en total inseguridad a los productores, mediante la ejecución de planes de rescate de tierras en producción por el simple hecho de que por encima de la posesión secular de las tierras y de títulos de más de cincuenta años de tradición, se les considera tierras públicas, por aplicación de la antigua tesis colonialista del dominio originario de las tierras, que no toma en cuenta el trabajo productivo. Y por ocupaciones de empresas agrarias en producción por invasiones o expropiaciones de hecho, incluso con apoyo de fuerzas militares. Esta política ideologizada y demagógica ha destruido la capacidad productiva del sector agropecuario en más de un 60%, sin que, por otro lado, el Estado haya podido construir en su lugar, otra estructura productiva que la supere o mejore en sus niveles de producción y de productividad, hasta el punto que hasta el presente el 80% de la alimentación de los venezolanos depende de la su importación, monopolísticamente por el gobierno, en perjuicio de la seguridad y soberanía alimentaria que proclama la Constitución. Por tanto, lo que requiere el sector agropecuario es un marco normativo que de seguridad jurídica a los campesinos y productores y que facilite su acceso a la tierra en condiciones jurídicas estables mediante el reconocimiento de su plena propiedad y que garantice su consolidación como explotaciones productivas. Asimismo, conforme los principios constitucionales que definen el sistema económico y social del país, para alcanzar el sistema de una agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral, es necesario que ese marco jurídico compatibilice la propiedad productiva privada con la necesidad de tierras de los campesinos, a través de procedimientos de afectación de la propiedad, dentro de los cauces de legitimidad que la Constitución establece para su afectación, mediante la expropiación de la propiedad privada, conforme a planes de desarrollo integral y no al voleo. Y, que evite las vías de hecho de las invasiones y las intervenciones arbitrarias de los entes públicos agrarios de las propiedades productivas, que cumplan con las exigencias de la función social, ambiental y ecológica. En este orden de ideas, según la Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga), desde el 2003 el gobierno ha expropiado de hecho más de 1.000 fincas productivas, de las cuales solamente el 5% han sido indemnizadas<sup>4</sup>. Y otra información señala que se han incautado 1.440 empresas, además de 3,6 millones de hectáreas de tierras.

Los resultados de esta política agraria desde 2002, hasta el presente, como lo demuestran serios estudios socioeconómicos, están lejos de los objetivos gubernamentales de incrementar la seguridad y la soberanía agroalimentaria. Ello a pesar de que según el gobierno ha llevado a cabo la revolución agraria de guerra al latifundio y que aumentó tanto el gasto público como el financiamiento agrícola en términos reales. Según el gobierno ha incautado 1.440 empresas, además de 3,6 millones de hectáreas de tierras. Sin embargo, es un hecho objetivo, reconocido incluso por organismos internacionales, que se ha producido

---

<sup>4</sup> <https://resistenciav58.wordpress.com/2015/06/20/el-95-de-las-fincas-expropiadas-no-fue-pagado-por-la-re>

en Venezuela una grave crisis agrícola por el descenso de la producción, de forma tal que el desabastecimiento de alimentos, según FEDEAGRO, ha alcanzado picos de 80% en los últimos años y, que, por ende, que ha originado una escasez, también grave, de alimentos, a lo cual se suma la carestía de su consumo por la hiperinflación que según el estudio de Ecoanalítica para el cierre del 2018 llegaría hasta el 205%, y que en los últimos 12 meses de 2017 a 2018, subió a 13.779%, de abril de 2018 con respecto a abril de 2017, de acuerdo con la Comisión de Finanzas y Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional, que ha sido una de las causas de la desnutrición que padece el pueblo venezolano. En el estudio “Venezuela y sus crisis agroalimentaria: ¿estamos en emergencia?, de Alejandro Gutiérrez S.<sup>5</sup>, se afirma que un país como Venezuela, con economía volátil y con tendencia disminuir la generación de riqueza mientras que aumenta la pobreza, hoy no hay garantía de acceso económico a los alimentos y que **las** políticas económicas de controles de precios y del tipo de cambio no estimulan la producción alimentaria nacional, mientras que, por otro lado las importaciones de alimentos disminuyen, siendo que más del 80% provienen de las importaciones. Lo cual aumenta la escasez y las dificultades para conseguir los alimentos. Y la inestabilidad de las disponibilidades de alimentos también crece en la medida en que el país es altamente dependiente de las importaciones para conformar su oferta de alimentos. Cuando se dispone de estadísticas oficiales, afirma el prenombrado investigador, que son generalmente superiores con respecto a las que reportan los gremios, es posible tener una información que muestra lo sucedido con el valor bruto de la producción agrícola por habitante en el lapso que va desde 1998 hasta 2014, medida a los precios constantes de 1997. Y, que basta señalar para tener una idea del fuerte decrecimiento del período 2008-2014, que la tasa media fue de - 4,7%, que refleja el agotamiento de los estímulos de rentabilidad, los subsidios a insumos y los financiamientos que tuvieron algún efecto positivo durante los años de la bonanza petrolera, visto entre 2003 y 2008. Según lo declarado por los voceros de gremios agrícolas como Fedegro y Fedenaga, se espera una nueva reducción de la producción agrícola vegetal y animal por la baja rentabilidad, la escasez de insumos a precios subsidiados o regulados (como el fracaso de Agropatria), la caída en las inversiones debido a la incertidumbre, los controles, la inseguridad jurídica, la inseguridad personal y el poco respeto por los derechos de la propiedad. En concreto, los resultados en materia de producción agrícola doméstica y la producción de la industria de alimentos han sido decepcionantes. En especial desde 2008. Por eso se ha reducido la contribución de la producción nacional agrícola a la disponibilidad de alimentos; tendencia esta que se mantuvo en 2015 y que amenaza con continuar a partir de 2016.

En este contexto de crisis aguda agroalimentaria por la baja producción y productividad, es necesario establecer un marco jurídico de seguridad de tenencia de la tierras para promover una agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral para garantizar

---

<sup>5</sup> <http://venezuelaplus.blogspot.com/2016/05/venezuela-y-su-crisis-agroalimentaria.html>

la soberanía alimentaria de la población, como lo postula el artículo 305, de la vigente Constitución, y, como condiciones de ese desarrollo el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional, según la orientación que traza al Estado el artículo 306, de la misma Constitución. Por ello, el régimen de tierras y producción agrícola, conforme su artículo 307, ha de ser la de una política equilibrada de tenencia de eliminación del latifundismo, de mejoramiento de las unidades productivas, de garantía del derecho a la propiedad y de la propiedad para campesinos y productores agropecuarios, así como la protección de las formas asociativas y particulares de propiedad. Todo ello para garantizar la producción agrícola y la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial alimentario.

Además, como recomienda la FAO, las reformas a la tenencia de la tierra deben estar siempre vinculadas a estrategias coherentes de reducción de la pobreza tanto rural como urbana. Y además tener presente que la entrega de títulos no siempre es la forma más efectiva de asegurar los derechos de propiedad de pequeños productores, muchos de ellos se ven más beneficiados con la presencia de mecanismos de fácil acceso al crédito y a mercados de acceso a diferentes formas de tenencia de la tierra. Igualmente, es necesario también tomar en cuenta los diversos tipos de formas de tenencia ya que la fijación de patrones de tenencia y uso de la tierra es contraria a políticas que tomen en cuenta el contexto histórico y las condiciones locales de cada comunidad. Esto último, de acuerdo con esa recomendación, de lapsos cortos en el período de regularización de la propiedad como mayor grado de posesión, permitirá garantizar la credibilidad y aceptación pública para los procesos de regularización de la tenencia.

### III. Objetivo General.

La política estratégica de Estado a largo plazo de la tenencia de tierras, determina la necesidad de promover un pacto social agrario para impulsar el desarrollo rural integral que exige la Constitución para la agricultura sustentable y para sustituir el latifundismo social y económico por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra.

### IV Objetivos Específicos.

1. Precisar criterios de orientación respecto del patrón de tenencia para calificar a los excesos de tierras improductivas como latifundios.
2. Precisar el patrón de tenencia para la ocupación de tierras de las entidades públicas.
3. Precisar y definir reglas claras e inalterables sobre la legitimidad de la propiedad privada y de la posesión de tierras de las entidades públicas mediante la usucapión agraria legítima.

4. Precisar los criterios para garantizar las prioridades en la adjudicación de tierras a favor de los campesinos y productores que residan o trabajen en las áreas incluidas en las zonas de afectadas para la afectación y regularización de las tierras, así como su acceso a la plena propiedad.
5. Precisar de criterios para valorar la producción y productividad de las tierras.
6. Precisar las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar plenamente la producción agrícola y el derecho irrenunciable de acceso a la propiedad de la tierra al campesino y al productor agropecuario...
7. Zonificación de las tierras aptas para áreas de transformación de la estructura agraria, áreas para el mejoramiento de la estructura agraria y áreas para la incorporación de regiones no desarrolladas o deficientemente desarrolladas.
8. Definir el catastro como prioritario y como instrumento principal de la investigación jurídica y la evaluación del estado de las tierras y la unificación del registro agrario e inmobiliario con el catastro.
9. Fortalecer las competencias concurrentes de los Estados y Municipios en el proceso de descentralización del desarrollo rural y de ordenación del territorio mediante la elaboración de la Ley de Bases para el ejercicio de estas competencias y de la promulgación de una nueva Ley de Tierras Baldías que permita a los Estados administrar sus baldíos.
10. Fortalecer y mejorar de la jurisdicción agraria mediante la creación de instancias administrativas y judiciales para la conciliación de conflictos de tenencia y agrarios.
11. Definición y precisión de los procedimientos administrativos y judiciales de rescate de tierras públicas, conforme la garantía del debido proceso.
12. Control y prevención de nuevas invasiones de tierras públicas y privadas.
13. Creación de fondos para los programas de transformación de la propiedad improductiva, de dotación de servicios a los adjudicatarios, de mejoramiento y construcción de pequeños sistemas de riego, de vialidad y viviendas rurales.
14. Garantía de la libre iniciativa y democrática de campesinos y productores para definir sobre las formas de propiedad y explotación de las tierras adjudicadas.
15. Definir la participación de los Municipios en la recaudación del impuesto predial rural.
16. La consolidación y mejoramiento de las unidades productivas mediante la modernización de la regulación de los diferentes contratos agrarios.



## **V.- Propósitos que se quieren alcanzar con el anteproyecto**

### **1) La Agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral.**

La actividad agraria se relaciona estrechamente con problemas cruciales, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la conservación de la capacidad productiva de las tierras, y la contaminación de las aguas y de los suelos. En el marco del paradigma del desarrollo rural sostenible, los procesos de producción de alimentos y de otros bienes derivados de la actividad agrícola, deben asegurar la viabilidad económica de las unidades de producción, y la calidad total de los bienes y del ambiente en que aquellos procesos se desarrollan. En los últimos años ha aparecido una gran sensibilización por todos aquellos aspectos relacionados con la conservación del ambiente; la protección de las aguas subterráneas ante la contaminación derivada de la actividad agrícola, la necesidad de minimizar los residuos y las campañas de reciclaje de todo tipo de materiales, la conveniencia de mantener la biodiversidad vegetal y animal, merecen atención prioritaria en una política de desarrollo agrario, con criterios de sostenibilidad. Es así como se establecen en el anteproyecto, planes sectoriales de equilibrio ecológico entre la actividad agraria y la protección ambiental y de compatibilización de la actividad minera y petrolera con la actividad agraria. De esta manera, los estudios de impacto ambiental se convierten en un presupuesto indispensable para la ejecución de planes sectoriales de afectación y de asignación de tierras.

### **2) La justa distribución de la Tierra**

La inseguridad jurídica que experimentan los agricultores venezolanos tiene raíces en la histórica indefinición de los derechos de propiedad de la tierra en el país. Al concluir el siglo veinte, la mayoría de los predios agrícolas en poder de agentes privados sólo disponía de “derechos de usufructo”, lo cual limitaba seriamente sus posibilidades de inversión productiva. Este problema, que afecta a todos los agricultores, era más grave aún para los agricultores de menos recursos (los “campesinos”), quienes al no disponer de más activos que un pequeño lote de tierra y su fuerza de trabajo familiar, ven limitado seriamente su acceso al crédito del sistema bancario formal. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que la finalidad de la política de la eliminación del latifundio procura sustituirlo por un sistema de propiedad justa. Según la Constitución, por consiguiente, la política de tierras no puede consistir en la sustitución de un latifundio privado por uno de Estado, de modo que el campesino pase de servir a un particular para convertirse en colono del Estado. Las normas vigentes de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario restringen el principio constitucional, cuando definen al latifundio únicamente con base en el número total de hectáreas de superficie, sin tomar en cuenta ningún otro criterio. No es lo mismo la superficie de un terreno que su escala de producción, como tampoco es lo mismo la gran superficie que la producción ineficiente. El tamaño de la explotación no debe ser el único criterio para definir la expropiabilidad o no de una explotación rural. No es posible establecer límites en hectáreas sin precisar dónde está ubicado el terreno, con qué infraestructuras cuenta, qué inversiones o bienhechurías incluye, y a qué está dedicado

### **3) El derecho de propiedad de la tierra y su seguridad jurídica**

Es un hecho indiscutible que la adjudicación campesina revocable e indisponible, generó un mercado informal de tierras y limitó el crecimiento económico y social del beneficiario de la reforma agraria, y, en su lugar, se creó al margen de la reforma agraria un tipo de explotación pequeña y mediana familiar empresarial, que concurre al mercado, que por lo que se hace necesario reconocer la plena propiedad a los campesinos y productores. De igual manera las leyes vigentes no garantizan planes para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional relativo al acceso a la propiedad, que es lo que justifica la eliminación del latifundio. En consecuencia, se hace necesario definir con claridad el mandato constitucional y otorgar al campesinado la propiedad definitiva de la tierra que trabaja. Con las normas propuestas en el presente anteproyecto, se logra la flexibilización de las asignaciones de tierras a los campesinos y a los pequeños y medianos productores, de modo tal que se les garantice un verdadero acceso a la propiedad de la tierra y para la conversión de las antiguas adjudicaciones de tierras, usufructos y cartas agrarias en propiedad agraria plena.

### **4) La transformación de las tierras ociosas o improductivas en unidades económicas productivas**

A los fines de lograr La transformación de las tierras ociosas o improductivas en unidades económicas productivas, se establece en el anteproyecto que se presenta, la fijación en las zonas de desarrollo rural sustentable de patrones o módulos de tenencia para la definición de las tierras ociosas o incultas, que deben ser consideradas latifundios a los fines de los planes sectoriales de afectación de tierras. Se establecen igualmente criterios modernos de clasificación de las tierras, atendiendo a su capacidad de uso, limitaciones, riesgo de deterioro del suelo y los requerimientos especiales de manejo

### **5) Las bases para el ejercicio de las competencias concurrentes del Poder Nacional, los Estados y Municipios**

Es necesario definir con claridad las competencias concurrentes que en materia del desarrollo agrario sustentable ejercen el Poder Nacional, los Estados y Municipios. De esta manera se evita la emisión descontrolada de decretos de Gobernadores y Alcaldes, que contravienen normas fundamentales y que producen desorden en el ordenamiento jurídico que regula esta materia, produciendo una inseguridad jurídica extrema, tanto a los particulares como al mismo Estado. En este sentido se declara que el Municipio es la unidad básica territorial del desarrollo rural sustentable para que su planificación y ejecución sea preferentemente municipalizado. De igual forma se señala que serán los Estados y los Municipios los responsables de elaborar los planes de desarrollo rural sustentable y agroalimentarios que han de aplicarse en las tierras que administren, y que se encuentren comprendidas en las zonas que hayan sido determinadas por el Ejecutivo Nacional. Será igualmente de la competencia de los Estados y los Municipios la afectación de los derechos de los particulares que existan en dichas tierras y su asignación a quienes tengan la condición de beneficiarios según se establece en el mismo anteproyecto, todo de conformidad con los criterios de orientación establecidos en la planificación territorial correspondiente, establecidos por el Poder Nacional. Corresponderá entonces al Ejecutivo Nacional,

mediante Decreto dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y de acuerdo con la planificación del ordenamiento territorial del país, establecer las zonas de desarrollo rural sustentable en donde habrán de realizarse los planes sectoriales de eliminación y de sustitución del latifundio, para conseguir un sistema justo de propiedad, explotación y tenencia de la tierra; así como el mejoramiento de la estructura productiva agraria y del asentamiento y poblamiento de regiones no desarrolladas. Quedan igualmente establecidas las reglas para la administración de las tierras baldías estatales y de las tierras municipales.

**6) Procedimientos judiciales para la recuperación y control de las tierras de las entidades públicas abandonadas, o mantenidas incultas u ociosas, bajo el concepto del debido proceso.**

El anteproyecto divide las tierras de las entidades públicas entre tierras del dominio público y tierras del dominio privado. En este sentido, las tierras rurales del dominio público son inalienables e imprescriptibles, salvo que dejen de estar destinadas al uso público correspondiente, o que sean desafectadas expresamente para la realización de planes o programas de desarrollo rural sustentable o de poblamiento o asentamiento de poblaciones. Al efecto se establece que las entidades públicas podrán exigir por vía judicial el rescate de las tierras que por cualquier título hayan ingresado a su patrimonio, cuando se encuentren abandonadas o cuando sus ocupantes no estén efectuando una explotación conforme a lo previsto. La solicitud de recuperación o de ajuste será presentada ante el juez de primera instancia agraria y la misma será resuelta a través de un procedimiento breve, señalado en este mismo proyecto, en el que el ocupante deberá presentar el título que justifique la ocupación del fundo

**7) Procedimiento de reconocimiento del derecho de permanencia a los campesinos y pequeños productores arrendatarios y aparceros, bajo el concepto del debido proceso.**

Se establece igualmente el procedimiento que persigue el reconocimiento del derecho de permanencia a los campesinos, a los pequeños productores arrendatarios y a los aparceros, pacíficamente asentados en las tierras que han venido ocupando y que trabajen pequeños lotes, en tierras privadas. Derecho este que reconoció a los arrendatarios y ocupantes en la Ley de Reforma Agraria del 2 de marzo de 1961, y que constituye un derecho propio del derecho agrario venezolano. Se establece, en el anteproyecto que para poder ser desalojados estos poseedores precarios es necesario que el Instituto Nacional de Tierras otorgue previamente la autorización de desalojo. Y que en caso de otorgarse la autorización y de no desocuparse voluntariamente el predio ocupado, el arrendador o propietario solicitará el desalojo por vía judicial a través del procedimiento ordinario agrario. Se deja expresamente establecido, también, que los beneficiarios del derecho de permanencia perturbados o desalojados, sin que se hubiere obtenido la autorización de desalojo, podrán solicitar ante el Juez de Primera Instancia Agraria competente, se les restituya o se les mantenga la tenencia mediante, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil.

## **8) La consolidación y mejoramiento de las unidades productivas como empresas agrarias.**

En el anteproyecto, en el Libro II, se regulan los diferentes contratos que permiten constituir, consolidar y mejorar las explotaciones agropecuarias mediante la regulación moderna de antiguos contratos agrarios, para adaptarlos a los fines de la justicia social y para permitir la asociación en la empresa agraria entre el productor y el dueño de la tierra, así como establecer un régimen general para los contratos agroindustriales e incorporar a la legislación venezolana los contratos agroalimentarios y los contratos de gestión.

Los propósitos anteriores se recogen en un articulado dividido en dos Libros. El Libro I, de “La agricultura sustentable y el desarrollo rural integral” y el Libro II “Los contratos agrarios de mejoramiento y modernización de unidades productivas para el fomento y desarrollo rural y la seguridad agroalimentaria”.

### **Motivación del Articulado del Libro I**

El contenido de este ante proyecto de Ley que se propone, contiene en su Libro I, ciento noventa (190) artículos, enmarcados en seis (6) grandes temas titulados, con sus diferentes capítulos y secciones específicos. Los mismos podrían ampliarse o modificarse de acuerdo a las consideraciones o discusiones de orden político, económico y social que se presenten e intervengan, en función del interés nacional.

Con relación al desarrollo de las normas que se propone para regular las diferentes materias, se contempla el siguiente orden sistemático:

1) El Título I es la base fundamental de la Ley y en él se plasman las disposiciones generales y los valores y principios que marcan el carácter de la Ley en desarrollo textual que se subdivide en dos capítulos. El Capítulo I se refiere al objeto y ámbito de aplicación de la Ley, y se establece como objeto la transformación de la estructura agraria del país, mediante la regulación de la propiedad y tenencia de la tierra para promover la agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral y para garantizar la seguridad alimentaria de la población; eliminar y sustituir el régimen latifundista por un sistema justo y seguro de propiedad, tenencia y explotación de la tierra; garantizar la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola y su aprovechamiento racional y adecuado para asegurar su potencial agropecuario y proteger la biodiversidad; garantizar a los campesinos y pequeños y medianos productores y sus asociaciones cooperativas o colectivas de producción el acceso a la propiedad de la tierra; proteger, fomentar y privilegiar la producción agropecuaria nacional; promover la solidaridad social en el campo y desarrollar los principios constitucionales de la justicia social y ecológica en el sistema socioeconómico y los derechos ambientales en el sector agrario. Para la consecución de los fines señalados, se establece un conjunto de objetivos, orientados a la transformación de la estructura agraria del país.

En el anteproyecto se recoge el principio contenido en el artículo 238 de la Ley Orgánica del Trabajo de los Trabajadores y Trabajadoras de que la relación de trabajo no ha de ser solo de subordinación, sino también un medio de participación del trabajador en la producción agropecuaria. En efecto, el trabajo rural en Venezuela ha sido objeto tradicionalmente de un tratamiento estrictamente laboral, de subordinación, más no como una oportunidad de participación del trabajador en la producción agropecuaria, sobre la base de un régimen mixto laboral y agrario, de manera de hacer de su trabajo un modo de facilitar su asociación o participación en la empresa agraria, como manifestación de los derechos económicos y sociales de desarrollo integral que reconoce a los trabajadores la actual Constitución venezolana. Por ello, en el artículo 8º, del anteproyecto, se postula para Venezuela, con fundamento en los principios agrarios constitucionales, un sistema en el cual el trabajador además de la prestación de servicios subordinado, se integre en forma paritaria en la actividad agraria empresarial, sin que por ello deje de estar protegido por las leyes laborales, a través de contratos de soporte agro productivos o de contratos agrarios de participación o asociación paritaria en las actividades auxiliares y complementarias de la actividad agraria. Tal participación, por supuesto, supone un sistema económico que garantice la libertad de asociación y la libre iniciativa privada, así como el pluralismo asociativo agrario, como manifestación del derecho constitucional al libre desenvolvimiento de la personalidad y del derecho al desarrollo, como parte del elenco de las cláusulas sociales que caracterizan al Estado constitucional social de Derecho. Bajo la perspectiva constitucional citada se postula en el presente anteproyecto, en el mencionado artículo 8º, el principio de un régimen mixto laboral y agrario para promover la participación del trabajador rural en la unidad de producción a través de su contratación por cuenta propia en las actividades auxiliares y complementarias de la actividad agraria y mejorar su nivel de vida y procurar mejoramiento en la productividad de las empresas agrarias, como parte del cometido constitucional de garantizar niveles suficientes de seguridad alimentaria, conforme el principio constitucional de agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral. El anteproyecto respecto de la participación del trabajador rural en la empresa agraria, participa de la naturaleza del derecho al desarrollo, como derecho social, dentro del género de derechos de segunda generación, con relevancia para el estudio de la empresa agraria y los contratos agrarios, en el cual se considera la prestación de servicios del trabajador por su propia cuenta en actividades auxiliares o conexas con la actividad agraria, como objeto de contratos de soporte agro productivo o paritarios de bases proporcionales. El presente anteproyecto, por lo tanto, es un intento de abrir en el derecho laboral y en el derecho agrario un capítulo especial referente a la armonización del contrato de trabajo con el contrato agrario, que desde el punto de vista del derecho agrario constitucional es un desarrollo del concepto del Estado social de Derecho. Además, toma en cuenta el ciclo biológico del proceso productivo, de carácter no continuo, para formular la propuesta de contratos de servicios por los trabajadores, para los diferentes tiempos de tal ciclo, de carácter estacional. Además, la propuesta de incorporar los trabajadores rurales asalariados a la unidad de producción agropecuaria es un desarrollo del derecho constitucional de la garantía de la población campesina a un nivel adecuado de bienestar y de su incorporación al desarrollo nacional y de la garantía constitucional de la promoción de mejoramiento del nivel de vida del campesino, a que se contraen los artículos 305 y 306, de la vigente Constitución venezolana de 1999, así como del principio constitucional agrario de protección y promoción de las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola y su potencial agroalimentario, recogido en el artículo 307, de la misma Constitución. La tesis que se propone en este anteproyecto de

incorporar los trabajadores rurales asalariados, bajo formas de participación o asociativas en las unidades de producción agropecuarias, es compatible con los principios constitucionales de protección de la relación del trabajo, previsto en los artículos 87 y 89, de la citada Constitución, en razón de que las formas participativas o asociativas en la unidad de producción agropecuaria, no constituyen simulaciones contractuales de la relación laboral, para esconder o disociar mediante relaciones triangulares, la subordinación que es propia del trabajo asalariado; puesto que no impiden que quienes estén vinculados laboralmente disfruten de la protección de los derechos que se le reconocen como trabajadores dependientes. Ello conforme el principio de la compatibilidad de las relaciones laborales con otras relaciones contractuales, a que se refiere el numeral I.8 de la Recomendación 198 de 2006 de la Organización Internacional del Trabajo, como se expresó anteriormente.

Dentro de esas modalidades de contratación o formas de participación de los trabajadores agrícolas en la producción agropecuaria, cabrían por ejemplo, los contratos celebrados, con los trabajadores como personas naturales, con el objeto de realizar obras de infraestructura, mecanización de suelos, nivelación, riego, extracción, fumigación, transformación de los productos agrarios, comercialización y cualquier otra actividad que sólo pretenda incorporar, reparar o mejorar las condiciones de agrosoposte productivo de las tierras, o mejorar la productividad, que no son estrictamente operaciones directas del proceso productivo, sino actividades auxiliares de la empresa agraria. Contratos estos que son formas de prestación de servicios no subordinadas, que permite la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en su artículo 7°, al excluirlas de la prohibición de las formas de tercerización de aprovechamiento de la tierra, puesto que no los considera formas de simulación de explotación indirecta de la tierra. Y asimismo, estos contratos, no caben en la prohibición de la tercerización laboral a que se contrae el artículo 49 de la Ley Orgánica del Trabajo. En efecto, por cuanto en estos contratos los trabajadores se encargarían de ejecutar obras y servicios con sus propios elementos, o con otros trabajadores bajo su dependencia, y en una forma contractual paritaria con el empleador, no se consideran intermediarios ni tercerizadores o tercerizados, sino contratistas, conforme el artículo 49, de la citada Ley Orgánica. Estas modalidades de participación en la unidad de producción agropecuaria, no relacionadas de manera directa e inmediata con el proceso de producción de la contratante, que no se ejecuten de manera continua e ininterrumpida dentro de la entidad de trabajo, sino eventual o accidentalmente, de forma asociativa o paritaria, y que no constituyan propiamente el objeto principal de la entidad de trabajo, son los contratos agrarios de soporte agro productivo de las tierras, a que se refiere el artículo 7°, antes mencionado, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así como lo serían otras formas contractuales de base participativa o asociativa que puedan contemplarse en una futura ley especial del trabajo rural, que permitan que los trabajadores tengan participación en la productividad y producción agropecuarias y que ciertamente mejoraría su nivel social, que en la realidad no se garantiza plenamente con la sola percepción de un salario y de los demás beneficios laborales. En estos contratos, los trabajadores, contratistas o asociados, de actividades agrarias auxiliares o complementarias, no pagan renta alguna al empresario por utilizar la tierra o elementos de la empresa agraria, ni reciben de aquél un salario por ello, sino, que por el contrario, perciben una retribución o gozan de una rentabilidad, como contrapartida por sus obligaciones contraídas con el empresario, como partes o coparticipes de un contrato de obras o de una asociación y que por ello participan de los beneficios del mejoramiento de la productividad de la unidad de producción agropecuaria. Corresponderá, pues, a la legislación laboral especial a que se refiere el artículo 238 de la Ley Orgánica del Trabajo de los Trabajadores y Trabajadoras

desarrollar estas formas contractuales de participación de los trabajadores rurales en la producción agropecuaria dentro de la empresa agraria donde prestan servicios como asalariados, lo cual, incluso, es un planteamiento que los propios trabajadores hacen a sus empleadores, en virtud de que con sus salarios y beneficios laborales no logran mejorar su nivel de vida personal y familiar.

2) El Título II se refiere a la Propiedad Agraria, estableciendo las normas para la clasificación de de tierras rurales, las cuales se clasifican por las personas a quienes pertenecen entre tierras de las entidades públicas, tierras de propiedad privada y tierras originarias de los pueblos y de las comunidades indígenas. Se regula de este modo las tierras rurales de las entidades públicas, estableciéndose el procedimiento judicial para la recuperación de tierras rurales de las entidades públicas o para su ajuste a los planes de uso o de aprovechamiento, al que antes se hizo referencia. Se señala además el régimen de los baldíos, así como las reglas para su administración por los Estados. Igualmente se fijan las normas para las tierras rurales de propiedad privada las cuales se definen como las adquiridas por los particulares, personas naturales o jurídicas, por cualquiera de los modos de adquisición previstos en esta Ley, en el Código Civil o en otras leyes. Se establece la garantía del derecho de propiedad, en los términos previstos en Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El derecho de propiedad debe promover la producción agropecuaria, la explotación eficiente de las tierras y aguas, la protección de la biodiversidad y la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y prevenir la contaminación, para el logro del desarrollo agrario sustentable. Un elemento importante que se incorpora en este Capítulo, es el relacionado con el uso de las aguas en las tierras rurales privadas, el cual deberá ser dentro de los límites derivados de las disponibilidades del recurso para garantizar así su aprovechamiento racional. En cuanto a la división de las tierras rurales de propiedad privada, y en los supuestos en los cuales una unidad de producción pertenezca a varias personas bajo el régimen de comunidad, se deja establecido que en ningún caso procede la partición cuando el desmembramiento de las tierras rurales de propiedad privada perjudique la eficiencia y la calidad de su explotación, la protección y conservación de los recursos naturales o ponga en peligro la biodiversidad, de forma tal de asegurar la continuidad en la producción agrícola y de la conservación ambiental. En los casos en que proceda la partición, la fracción o fracciones resultantes no podrán ser inferiores a la superficie de la unidad agrícola o ganadera productiva fijada como mínima en los planes sectoriales referidos en la Ley.

Por lo que se refiere a la garantía de seguridad de la propiedad privada en el Campo, se establece que los propietarios privados de tierras rurales deben cumplir con las obligaciones que determinan su explotación eficiente y su función económica, social y ecológica. En consecuencia, se declara inexpropiables las tierras privadas que cumplan con estas obligaciones por parte de los propietarios. Esta misma garantía vale para las tierras o fundos cuya extensión no exceda del límite máximo fijados para la respectiva zona en los planes de desarrollo rural sustentable. Se propone igualmente la posibilidad de adquirir la propiedad de las tierras agrícolas privadas, para quien de forma eficiente, permanente, pacífica, pública, no interrumpida, con ánimo de ser suyas, posea tierras rurales privadas mediante la realización de actividades agrarias, durante diez (10) años. De esta manera se regula una institución del Derecho Civil, como lo es la usucapión o prescripción adquisitiva, en beneficio de los productores eficientes y que operan con criterios de sostenibilidad. Otro

elemento fundamental, para otorgar seguridad jurídica a los productores del campo, es la institucionalización del amparo constitucional a la posesión agraria productiva y a la producción de alimentos como fuente de la seguridad alimentaria de la población, y reconociendo que la biodiversidad es objeto de protección especial por el ordenamiento jurídico ambiental venezolano. En caso de usurpación o invasión de tierras rurales de propiedad privada, o de explotaciones en tierras rurales de entidades públicas, el propietario, poseedor u ocupante, que explote eficientemente las tierras, podrá denunciar los respectivos hechos por ante el Juez de Primera Instancia Agraria de la Circunscripción en donde se encuentren las tierras, en los términos que se señalan en el proyecto de Ley.

3) Título III, contempla las regulaciones relacionadas con el acceso a la propiedad agraria de los campesinos y de pequeños y medianos productores en las tierras rurales de las entidades públicas, donde se establecen las normas para la asignación de la propiedad de las tierras, la cual se realizará teniendo en cuenta lo establecido en los planes de desarrollo rural sustentable, dando preferencia a quienes residan en el Municipio y tengan la actividad agraria como su actividad principal. Las tierras se asignan mediante el mecanismo de adjudicación, la cual concede el derecho de la propiedad sobre la tierra, pero la condiciona al cumplimiento de su finalidad económica y social, en los términos señalados por la propia Ley, con lo cual se da cumplimiento al mandato señalado en el Artículo del texto constitucional, base fundamental de este proyecto. La adjudicación se hará en propiedad individual o colectiva en favor de la cooperativa o asociación, a título oneroso, pero será excepcionalmente gratuita cuando el beneficiario carezca manifiestamente de recursos económicos. Con el sistema propuesto las tierras adjudicadas podrán ser gravadas para el financiamiento de las actividades agrarias a que se refiere la Ley de Crédito del Sector Agrícola, en beneficio la producción agrícola y para garantizar la seguridad alimentaria. También se establece el procedimiento para revocar las adjudicaciones, cuando dejen de cumplirse las condiciones que motivaron su concesión. Finalmente, Este capítulo contiene las normas que reconocen otras formas de acceso de los campesinos y pequeños y medianos productores al uso o propiedad de las tierras rurales de las entidades públicas, entre las que se encuentran arrendamiento con opción de compra; la venta pura y simple; la concesión a personas nacionales de extensiones de tierras necesarias para el desarrollo de proyectos agrícolas especiales, así también el usufructo. Estas formas de acceso se refieren siempre a tierras públicas, siendo el Instituto Nacional de Tierras (INTI), el responsable de tales adjudicaciones.

4) El Título IV se refiere al Diseño y Ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Sustentable. En el se señala la competencia del Presidente de la república, para que mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros y de acuerdo con la planificación del ordenamiento territorial del país, determine las zonas de desarrollo rural sustentable en donde habrán de realizarse estos planes, en concordancia con lo establecido en la Ley de Zonas de Desarrollo Sustentable, a fin de lograr la ejecución de planes sectoriales de eliminación y sustitución del latifundio por un sistema justo de propiedad, explotación y tenencia de la tierra; así como alcanzar el mejoramiento de la estructura productiva agraria. Se deja establecido que, en el supuesto que la declaratoria de zonas de desarrollo rural sustentable afecte tierras administradas por los Municipios y de los Estados, el correspondiente plan deberá consultarse con estas entidades.



El Municipio es la base territorial que tendrán los planes de eliminación del latifundio y de reestructuración de la propiedad y tenencia de la tierra para el desarrollo rural sustentable y su finalidad será asignar en propiedad tierras explotables económicamente a los campesinos y pequeños y medianos productores y sus asociaciones y organizaciones de producción, así como la preservación y aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica en terrenos de propiedad privada, reconociéndose de este modo la reconociéndose de este modo las actividades de conservación y uso racional de la biodiversidad en terrenos de propiedad privada. También se regulan los planes de mejoramiento de la estructura agraria, sobre base territorial del Municipio, los cuales tendrán por objeto el fomento y ampliación de las explotaciones y el aprovechamiento de las aguas para las actividades agrarias, y la conversión de las tierras rurales incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, en unidades agrícolas económicamente productivas; igualmente se orientara a promover, auspiciar e incentivar el aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la biodiversidad en general. En cuanto a Los planes de asentamiento y poblamiento de regiones no desarrolladas, estos tendrán por objetivo la incorporación al desarrollo económico del país de aquellas zonas o regiones deficientemente aprovechadas o de difícil acceso a la explotación económica eficiente por la falta de vías de comunicación, obras de riego o de saneamiento y de infraestructura rural en general. Estos planes deberán promover el desarrollo rural sustentable de regiones económicas o hidrográficas, mediante obras de aprovechamiento hidráulico, de desarrollo agropecuario, distribución y adquisición de las tierras para productores agropecuarios, sociedades o cooperativas agropecuarias. En los planes de desarrollo rural sustentable se establecerán los criterios agrologicos y ecológicos para clasificar las tierras en función de sus clases de capacidad de uso y la interpretación de estudios de suelos y conforme a las condiciones agro-ecológicas, agro-socioeconómicas y agro-tecnológicas del país.

5) El Título V regula la adquisición y expropiación de tierras rurales privadas y de derechos de los particulares para la ejecución de los planes de desarrollo rural sustentable. En primer término, se declaran de interés público y de interés social las adquisiciones y expropiaciones de bienes privados. En consecuencia, el Instituto Nacional de Tierras podrá adquirir mediante negociación directa o expropiación de tierras rurales o mejoras privadas para la ejecución de los planes, a los que antes se hizo referencia, al igual que para la constitución de las servidumbres prediales y de conducción de agua que sean necesarios para esos mismos fines. Cuando la ejecución de los planes de desarrollo rural sustentable así lo requiera, el Presidente de la República procederá a decretar la afectación de las propiedades o derechos privados que resulten necesarias para su ejecución. Las adquisiciones o expropiaciones las llevará a cabo el Instituto Nacional de Tierras, o la entidad que corresponda, de acuerdo con la programación establecida en los respectivos planes de desarrollo rural sustentable.

Se regula también el justiprecio de las tierras rurales o derechos, entendido este como el valor justo y equitativo que debe recibir el propietario, cuyas tierras se adquieran o expropian, total o parcialmente, a fin de lograr los propósitos de esta Ley. Para la determinación del justiprecio se tomarán en cuenta los siguientes factores:

a) La producción media durante los seis (6) años inmediatamente anteriores para la fecha de la realización del justiprecio.

b) El valor establecido por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, o en su defecto, en la declaración o en la estimación oficial hechos con propósitos fiscales por virtud de leyes aplicables sobre la materia.

c) El precio de adquisición o de transferencia del inmueble en las últimas transmisiones de dominio que se hubieran realizado en los diez (10) años anteriores que precedan al Decreto de expropiación .

d) Los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la propia región o zona durante los cinco (5) años anteriores al momento de la realización de la proposición del arreglo amigable o para el momento del justiprecio, obtenidos de la respectiva Oficina Catastral o del Instituto Geográfico Simón Bolívar, o en su defecto, de las Oficinas de Registro Público de la ubicación del inmueble objeto del avalúo.

e) Los factores indicados en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el reajuste por inflación, de ser el caso, y cualesquiera otros que sirvan para fijar un precio justo o una justa indemnización.

El avalúo o justiprecio comprenderá además del valor de las tierras; teniendo presente los factores antes señalados y la calificación que se le atribuya en aplicación de las normas sobre clasificación de tierras contenidas en esta Ley; el de las construcciones, instalaciones, anexos, enseres, útiles y mejoras existentes y los animales de cría no separados de sus pastos o criaderos.

Se contempla la vía del arreglo amigable, como mecanismo para llegar a un entendimiento entre el Estado y el propietario cuyas tierras son objeto de expropiación y siempre previo a la iniciación del procedimiento expropiatorio. Se crea un procedimiento especial para la el juicio de expropiación de tierras rurales privadas y de derechos de los particulares, el cual se aplicará preferentemente y supletoriamente el procedimiento contemplado en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Se establece para estos procedimientos la perención de la instancia por la inactividad de las partes, cuando ha transcurrido un (1) año desde el último acto de procedimiento que implique impulso del proceso. No procede la perención después de que la causa haya entrado en estado de sentencia. Igualmente, la entidad expropiante puede desistir del procedimiento y de la acción expropiatoria hasta antes del acto de informes, siendo responsable por los perjuicios causados en su acción expropiatoria. Finalmente se establece que la sentencia definitivamente firme que acuerde la expropiación produce efectos, no solo entre el estado y el particular, sino también frente a terceros, para lo cual se exige que esté protocolizada la copia certificada de la sentencia, así como determinado con el justiprecio y que conste el pago de la indemnización. De esta manera se le asegura al ciudadano el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y el recibo de la justa indemnización por sus derechos perdidos.

6) En el Título VI se regula la protección del derecho de permanencia de los campesinos y pequeños y medianos productores que estén pacíficamente asentados en las tierras que han venido ocupando. La misma garantía aplica a los arrendatarios, medianeros y pisatarios que ocupen y trabajen pequeños lotes en tierras privadas. Para poder ser

desalojados es necesario que el Instituto Nacional de Tierras otorgue previamente la autorización de desalojo. Los beneficiarios del derecho de permanencia perturbados o desalojados, sin que se hubiere obtenido la autorización de desalojo, podrán solicitar por sí, o por intermedio del Procurador Agrario, se les restituya o se les mantenga la tenencia. Esta solicitud se hará ante el Juez de Primera Instancia Agraria de la ubicación de inmueble, se les restituya o se les mantenga la tenencia. Para ello se aplicarán el procedimiento incidental supletorio, previsto en artículo 607 del Código de Procedimiento Civil, para que de esta manera la restitución sea breve y sumaria.

#### 7) Disposiciones Finales y Transitorias

El anteproyecto que se presenta, deroga parcialmente la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, porque mantiene la vigencia de su parte organizativa (Instituto Nacional de Tierras, Instituto de Desarrollo Rural y Corporación Agrícola de Venezuela) y su parte jurisdiccional (Tribunales Agrarios) y procesal (proceso agrario).

### **Motivación del articulado del Libro II**

#### **1. La falta de regulación de los contratos agrarios después de la promulgación del Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y la necesidad de proteger a arrendatarios y aparceros.**

El Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.323 del 13 de noviembre de 2.001, derogó en su totalidad la Ley de Reforma Agraria y dejó sin regulación los contratos de tenencia, agroindustriales y otras formas asociativas de explotación de la tierra. En lo que respecta a los contratos de arrendamiento rural, al derogarse las normas que lo regulaban en la Ley de Reforma Agraria vuelven a regirse por las normas bicentenarias del Código Civil en materia de arrendamientos de predios rústicos cuyo antecedente histórico lo es el Código Napoleónico de 1.804, que regula la explotación de la tierra como fuente de rentas sin tener en cuenta su naturaleza productiva y la protección de los recursos naturales renovables y del ambiente. Por lo que respecta a los contratos agroindustriales la Ley de Reforma Agraria derogada reconocía a los productores derechos irrenunciables de verificación de los mecanismos de comprobación de la calidad del producto y de

aplicación de los precios. Y, por último, con relación a las otras formas de tenencia de la tierra la Ley mencionada ordenaba que se regularan por las normas aplicables de los contratos de arrendamientos rurales. La derogación de las anteriores normas referentes a los contratos agrarios sin prever su regulación por parte del Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dejó fuera de protección a los explotadores directos de la tierra y a los productores que suministran materia prima a la agroindustria. En efecto, el Decreto Ley mencionado, al igual que la Ley vigente, que lo sustituyó, únicamente se refiere a los arrendatarios y medianeros para garantizarles su permanencia en los casos en que sus explotaciones sean objeto de juicios expropiatorios, sin atender a los aspectos fundamentales de los arrendamientos como son los derechos y obligaciones de las partes, principalmente de los arrendatarios respecto de la introducción de mejoras, el plazo de duración de los contratos, su prórroga y los motivos de extinción que dan lugar a su resolución y terminación.

## **2. La agricultura sustentable y la modernización de las formas de explotación de las tierras para promover la inversión en el sector rural.**

Desde otro orden de ideas, la vigente Constitución, en su artículo 305, postula como política para el sector rural la agricultura sustentable. Es decir, la que de manera permanente permite una actividad agraria compatible con la protección de los recursos naturales renovables y que garantice el progreso económico de los productores y la seguridad agroalimentaria de la Nación. Esa agricultura sustentable es la base del desarrollo rural sostenible que para ese sector promueve la actual Constitución. En otras palabras, el fomento de una actividad agraria a largo plazo que permita la compatibilidad del crecimiento económico, con el bienestar social y con la defensa y conservación del ambiente. Por ello, el constituyente no sólo señala al Estado el cometido de llevar a cabo medidas de transformación de las tierras incultas u ociosas en unidades económicas productivas como la eliminación de los latifundios o el tributo sobre las tierras improductivas, sino también otras medidas de desarrollo rural, como la promoción y fomento de la producción nacional, y las de orden financiero, comercial, tecnológico e infraestructura. En verdad, las medidas de tenencia por si solas son insuficientes para conseguir el objetivo que aspira el constituyente para el sector rural. Efectivamente,

en el artículo 306 de la Constitución se le señala al Estado la obligación de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población rural un adecuado bienestar y su incorporación al desarrollo nacional, para lo cual deberá fomentar la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra, créditos, servicios y asistencia técnica. En otras palabras, que a la par de medidas de afectación y de distribución de las tierras, que únicamente se refieren a las tierras que el Estado adquiera o que les pertenezcan, la Constitución exige que se contemplen medidas para la modernización de la agricultura como un medio para lograr el desarrollo integral de todo el sector rural. Este anteproyecto se inscribe dentro de esa orientación, de promover inversiones en el campo, mediante un régimen contractual que permita la asociación o coparticipación de los dueños de las tierras y quienes puedan aportar conocimientos, bienes o capitales para organizar o poner en funcionamiento explotaciones agrarias modernas y eficientes. De este modo se aspira convertir, principalmente, a las explotaciones familiares, pequeñas y medianas en modernas empresas agrarias para que cumplan con su función productiva de alimentos y de materias primas, pueda diversificarse conforme a las demandas sociales. Las finalidades de este anteproyecto, en definitiva, son las modernizar las explotaciones agrarias mediante su reestructuración productiva, promoviendo la asociación entre la tierra, el capital y la tecnología para que pueda sostener el elevar su capacidad productiva en los mercados y la diversificación de sus actividades y para hacer compatible la actividad agraria con la protección del ambiente y respetar los procesos ecológicos.

### **3. La promoción de formas de participación o asociación particulares para que la propiedad garantice la producción nacional.**

En el anteproyecto se parte de la idea de la actividad agraria económica desarrollada profesionalmente o habitualmente por el propietario de las tierras y por quienes participen con él a los fines de la producción y del cambio de bienes y servicios agrarios. Su objeto es promover la formación de organizaciones suficientes para asegurar su viabilidad,

fomentando el asociacionismo para la formación y consolidación de explotaciones agrarias, favoreciendo la incorporación en ellas de quienes no tienen tierras pero que poseen medios y recursos para participar con los propietarios en la conducción y dirección de la empresa, asumiendo junto con él los riesgos que le son propios. Uno de los medios de modernizar la agricultura es la de promover y proteger formas asociativas y particulares que permitan que la propiedad de la tierra garantice la producción agrícola nacional, como se señala en el artículo 307 de la misma Constitución, que, además, ha de ser privilegiada y desarrollada. Esa modernización comprende, entre otras medidas, la actualización de las formas contractuales de producción agropecuaria, para que las actividades productivas primarias, de autoconsumo, de ciclo cerrado y de escasa tecnología, evolucionen hacia sistemas de relaciones económicas dinámicas, multifuncionales, con una orientación hacia el mercado, adaptando sus producciones a la demanda y a la planificación democrática y participativa agroalimentaria del país. Por ello, se busca atraer inversiones en el sector rural, mediante una tendencia, en la regulación de los contratos agrarios, hacia el asociativismo, la colaboración y coparticipación de las partes en los riesgos en una actividad estrechamente dependiente del medio natural y del carácter incierto de los ciclos biológicos, como lo es la actividad productiva agraria, cuyos productos, además, presentan una oferta rígida y poco adaptable a la demanda. Ello, además, facilita el acceso al crédito de las empresas pequeñas y medianas. Dentro de esa tendencia, que se percibe en los artículos 305 a 307 de la Constitución, en concordancia con su artículo 299, se inscribe la orientación de las legislaciones que persiguen fomentar relaciones económicas y diferentes operaciones entre los sectores productivos y los de transformación y comercialización de los productos agropecuarios, y favorecer la transparencia del mercado y la concurrencia en el mismo. El espíritu de este anteproyecto cabe en el propósito del constituyente de promover formas asociativas y particulares para el ejercicio del derecho de la propiedad de la tierra, que se postula en el artículo 307 de la Constitución, como medio de garantizar la producción agrícola. Por ello, en el texto propuesto se entiende por explotación agraria, el ejercicio del derecho de propiedad por el propietario de la tierra para organizar, por sí mismo o con otras personas, la actividad productiva, mediante la constitución y funcionamiento de unidades económicas, principalmente para concurrir

al mercado y diversificar su producción para satisfacer las nuevas demandas sociales de conservar el medio ambiente y el carácter multifuncional de la actividad agraria ( artículo 1°).

#### **4. La nueva concepción productiva de los contratos agrarios.**

La modernización de la agricultura, aparte de proteger al productor directo y a la empresa agraria, se trata de conseguir con el abandono de la concepción tradicional del contrato agrario que sólo tiene en cuenta su objeto, es decir, el fundo rústico, sin importarle su finalidad productiva. En la nueva concepción de estos contratos se atiende más la actividad productiva que a la titularidad de los bienes. Es decir, los usos y empleo de los bienes y su organización, constitución y funcionamiento, procurando la profesionalización de esa actividad. Desde este punto de vista, al identificarse la agricultura con la actividad de producción, ya el objeto de los contratos no es el fundo rústico, sino el complejo de actos y de relaciones dirigidos a garantizar la organización y permanencia de esa actividad. Por ello, siguiendo esa tendencia en el anteproyecto, en su Título I, el Libro II, se toma en cuenta la distinción de los contratos agrarios entre contratos para la organización de empresas agrarias y contratos para el ejercicio de la empresa agraria ya constituida y en funcionamiento. Entendiendo por empresa no propiamente una de tipo mercantil, sino la organización de la explotación, es decir, de los bienes productivos y de los recursos y servicios necesarios para hacer producir adecuadamente una tierra rural. Por eso es que interesan los fines productivos del contrato, lo cual supone la corrección del uso del suelo, la protección de la biodiversidad y la compatibilidad de la actividad que constituye su objeto con el ambiente y los planes surgidos de la planificación democrática y participativa de la seguridad agroalimentaria. Por ello, para que no se desvirtúe la nueva orientación de los contratos agrarios, en el Capítulo Único, Disposiciones Generales, del Título I, del Libro II, se establecen disposiciones relativas a su definición y a su régimen general, en donde se destaca el papel de la costumbre, los principios para su interpretación y ejecución, su formalidad escrita, las estipulaciones nulas, y la inembargabilidad de los bienes productivos, con sus excepciones. Asimismo, se promueven los sistemas alternos de solución de conflictos,

como principio general entre estos contratos, previendo la posibilidad de arbitrajes obligatorios para los conflictos que afecten intereses colectivos.

## **5. Los contratos para la organización y constitución de empresas agrarias de base asociativa o de participación.**

### **5.1 La nueva concepción del arrendamiento rural**

El Título II del Libro II, se refiere a los contratos de tenencia para la organización o constitución de explotaciones o empresas agrarias, cuyo objeto si bien es la cesión del uso o goce de un predio rural, su finalidad no es propiamente la renta o contraprestación sino la de explotarlo mediante una empresa agraria, para lo cual resulta determinante la participación de ambas partes en los riesgos propios de la explotación y en la dirección de la empresa. Tal concepción aleja, por ejemplo, el arrendamiento rural regulado en el Capítulo I y en el Capítulo II, del Título II, ambos del Libro II, del arrendamiento de predios rústicos tradicional o civil, en el cual, como un simple contrato de cambio, el arrendador se conforma con la renta de la tierra, sin participar en la dirección de la explotación y sin asumir ningún riesgo. A ello contribuye la regla rígida propia de este contrato que establece que la renta o contraprestación debe ser obligatoriamente en el pago del canon arrendaticio en dinero, que no toma cuenta la naturaleza productiva sino de renta del predio rústico y que no atribuye importancia a la finalidad de producción del contrato. Esta regla en situaciones inflacionarias y de desvalorización de la moneda, como sucede en la presente crisis económica que afecta Venezuela, aparte de injusta, le quita vitalidad y dinamismo al arrendamiento como medio de atraer inversiones al sector rural, hasta el punto que este tipo de contrato en algunos países de desarrollo agrícola ha desaparecido y ha sido sustituido por otro contrato de arrendamiento en los cuales la renta puede consistir en un precio en dinero y también en la entrega de una cantidad fija de frutos o su equivalente en dinero. En estos casos, ha de regularse, en beneficio del arrendatario, compensaciones para los casos de pérdida total o parcial de la cosecha por caso fortuito o fuerza mayor, con el derecho a pedir la remisión del precio o la resolución del contrato, como se contempla de los artículos 18 a 22 del Proyecto. Igualmente, para evitar especulaciones, que desvirtúan la finalidad productiva del



arrendamiento rural, se declara nula la estipulación que obligue al arrendatario a pagar, además del canon de arrendamiento o de una cantidad fija de productos, un precio adicional por la producción obtenida, en dinero o en especie, o con trabajos ajenos a la explotación del predio ( artículo 14, letra “h”). Contratos estos que se han dado en llamar “*contratos canadienses*”, que resultan leoninos porque el arrendador se beneficia con el mayor volumen de la cosecha o la mejor cotización del producto sin correr con los riesgos de la explotación.

Respecto del régimen de las mejoras claramente se reconoce al arrendatario el derecho a efectuar las mejoras para su utilidad y comodidad, así como las mejoras útiles y necesarias, que se definen en el artículo 37. Y, de edificar una casa si no existiere o si la que existiere no fuere habitable. En cuyo caso deberá mediar un acuerdo con el arrendador sobre su ubicación y a falta de éste el Juez Agrario de primera instancia resolverá sobre su situación (artículo 36). . Este derecho de introducir mejoras tiene en cuenta que el arrendatario es quien está al frente de la empresa agraria y, además, su obligación es de mejorar el predio rústico. En otras palabras, el arrendatario es quien elige el tipo de cultivo, de manera que aparte del deber de mejorar la explotación, tiene la facultad de mejorar la explotación para obtener de su trabajo y su inversión los máximos beneficios que el predio puede producir ( artículos 31, numerales 1, 2 y 3; 34, in fine, y 35, encabezamiento). Por esta razón, se declaran nulas las estipulaciones que obliguen al arrendatario a realizar determinadas siembra sin que el arrendador esté obligado a una contraprestación justa ( artículos 14, literal “f” ; y 15). Por otra parte, basándose el contrato el arrendamiento rural en una coparticipación o colaboración entre las partes, se exige que antes de la ejecución de las mejoras, el arrendatario debe presentar con antelación un plan detallado, para que el propietario exprese sus observaciones, y en caso de oposición decidirá el Juez Agrario, salvo que las partes acudan a un medio alternativo de solución de conflictos ( artículos 36, último aparte). Igualmente, por esa misma consideración, se reconoce al arrendador el derecho de participar total o parcialmente en la realización de las mejoras, previéndose una reducción del canon arrendaticio en favor del arrendatario mientras duren las obras y mejoras así como el derecho del arrendador a elevar el canon de arrendamiento en proporción a la mayor productividad o rentabilidad obtenida. En todo caso, ante el

nuevo canon el arrendatario tiene la opción de continuar con el contrato o solicitar su resolución. Asimismo, el arrendador tiene la obligación de realizar las obras y reparaciones necesarias para mantener el predio en estado de productividad, porque debe conservarse en el mismo estado en que se cedió, durante el tiempo de duración del contrato, para mantener la proporcionalidad entre la renta y la producción. Y, también de correr con los gastos para mantener el predio libre de plagas y malezas, si existieren para el tiempo de celebrarse el contrato. Y, ambas partes, correrán con la mitad de esos gastos, mientras dure el contrato, si las plagas y malezas, aparecieren después de celebrado el contrato ( artículo 32, numeral 2, y artículo 33). Finalmente, se regulan los efectos de la terminación del contrato respecto del régimen de las mejoras. Así, el arrendatario puede retirar las realizadas por él, si el fundo no sufre deterioro, o exigir el mayor valor por causa de las mejoras introducidas en el predio, o su valor actual; previéndose la intervención del Juez Agrario en caso de desacuerdo entre las partes por la indemnización a recibir por el arrendatario. (Artículo 39). En el régimen de mejoras del arrendamiento rural, como quedó expresado, se parte de la importancia que para la producción y rentabilidad del predio tienen todas las mejoras que permitan una mejor explotación y aprovechamiento del fundo, lo que implica que en la ley deben contemplarse normas que permitan realizarlas y un sistema de indemnización de carácter residual y supletorio. En este aspecto, se tuvo en cuenta la Ley de Arrendamientos Rústicos española, que reconoce al arrendatario el derecho a introducir mejoras al fundo y al arrendador, a participar en su planificación y a elevar el canon en proporción de la mayor productividad o rentabilidad. E, igualmente, que contempla el derecho del arrendatario, en este último caso, a continuar o no con el contrato.

Con relación a la duración del contrato de arrendamiento, se tuvo en cuenta que tratándose de un contrato de tracto sucesivo o de ejecución continuada, por su finalidad productiva tiene que proyectarse en el tiempo, ya que la agricultura no depende de las partes, pues la explotación, que es la causa del contrato, está ligada a un ciclo biológico. Por otro lado, la rotación de cultivos, la amortización de capital, la estabilidad de la explotación y la conservación del suelo y de los demás recursos naturales, así como la protección de la biodiversidad, requieren una duración de la explotación superior al ciclo biológico, por lo que se debe establecer una duración mínima, que asegure la

ocupación del predio por ciclos agrícolas o ganaderos completos. Pero, para hacer compatible el interés de la explotación con el del propietario, es necesario también prever una duración máxima para que por el transcurso del tiempo el derecho del arrendatario no se convierta en un derecho real. En este orden de ideas, si la duración de los contratos de tenencia en general, fueran cortos, el arrendatario no tendría estímulo para trabajar eficientemente la tierra. Técnicamente tampoco se podrían alternar cultivos o variar la explotación, y el arrendatario estaría impedido de recuperar de las mejoras incorporadas el rendimiento esperado, y se afectaría también la función múltiple que se le atribuye a la actividad agraria modernamente. Igualmente, la duración de los contratos de tenencia tiene que ver con la conservación del suelo. En efecto, su corta duración, por ejemplo, en los contratos de agricultura continua o de cultivos de cosecha anuales, o estacionales, por un año o por cultivos, no favorece la estabilidad de las relaciones contractuales, con riesgo para la degradación, la erosión y el agotamiento del suelo, sin restitución de sus nutrientes, por el excesivo trabajo, la utilización de implementos inadecuados y la quema de rastrojos, entre otras prácticas nocivas propias de la inestabilidad de la explotación. Igualmente, por la brevedad de la duración de los contratos de tenencia los propietarios se limitan a gozar de la renta, sin preocuparse por la conservación del suelo de sus tierras. Por estas razones, se propone un plazo mínimo de cinco (5) años y opcionales para el arrendatario o explotador de dos (2) o tres (3) años, en casos de prórrogas ( artículos 24 a 27), así como la tácita reconducción ( artículo 26), o el tiempo adicional por cosechas pendientes ( artículo 28). Pero, también se fija como duración máxima quince (15) años y de veinte (20) años, en este caso para los contratos para desarrollar tierras completamente incultas, denominados “contratos ad melliorandum” ( artículos 24 y 29). Iguales razones se tienen en cuenta para fijar en las aparcerías agrícolas los mismos plazos mínimos y máximos ( artículo 58), En las aparcerías pecuarias y de producción de leche se fija una duración mínima de tres (3) años ( artículos 62 y 74). Mientras que por el tipo de operación en el contrato de pastaje o pasturaje, en donde el propietario de los pastos no entrega la tenencia del predio al ganadero, su plazo es breve y variable ( artículo 83). Las experiencias comparadas más recientes permiten considerar el plazo mínimo de cinco (5) años como el más apropiado ( En la Ley 203 de 1982 de Italia el plazo es de 15 años. En la Ley N° 83 de Arrendamientos Rústicos

de España de 1.980 es de 6 años, con prorrogas sucesivas de 3 años. En la Ley N° 19/95 de Modernización de las Explotaciones Agrarias de España se acortó el plazo a 5 años mínimo. En el Código Rural de Francia es de 9 años. Y en el Anteproyecto de la Ley General de Contratos Agrarios de la Universidad Nacional del Litoral de Argentina de 1.996 es de 5 años mínimo).

Cónsono con el artículo 305 de la Constitución, en concordancia con su artículo 127, se define en el anteproyecto las reglas del buen cultivo, que el arrendatario está obligado a realizar en virtud del contrato. En efecto, la explotación ha de realizarla el arrendatario con arreglo a las reglas del buen cultivo ( artículo 31, Numeral 2). El cual consiste en la restitución de nutrientes del suelo, su manejo y empleo de implementos adecuadamente, la ausencia de quema de restrojos, el mejoramiento de la posibilidad productiva de las tierras, la realización de cultivos que eviten su agotamiento, y la ejecución de actos de conservación de los recursos naturales renovables y que resguarden la biodiversidad biológica y la realización de mejoras que aumente la producción, la rentabilidad o el valor del predio ( artículo 34).

Por último, para proteger la estabilidad del arrendatario durante la ejecución del contrato, se establecen taxativamente los únicos motivos que pueden dar lugar a la terminación del contrato y al desalojo ( artículo 40). Igualmente, se reconoce al arrendatario, en caso de terminación del contrato por cualesquiera motivo, o al vencimiento de los términos legales de duración, su derecho de permanencia en predio arrendado y de continuar con la explotación del predio hasta el vencimiento del año agrícola o ganadero ( artículo 40, literal “f” y artículo 42). Asimismo, se establece la vigencia del arrendamiento por todo el tiempo de su duración en los casos de enajenaciones del predio (artículo 44). También se reconoce a los herederos del arrendatario el derecho a continuar con el contrato, mediante la notificación del arrendador (43). Y, para garantizar el derecho preferente de adquisición en favor del arrendatario, se le reconoce el derecho de preferencia o tanteo ofertivo y el retracto legal arrendaticio, para lo cual se remite a la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios y supletoriamente al Código Civil ( artículo 45). Finalmente, para la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y la protección de los derechos del arrendatario se impone como formalidad obligatoria de los arrendamientos rurales y de las aparcerías agrícolas, y de la producción de leche la

escritura y la inscripción del contrato en el registro inmobiliario ( artículos 5, 46, 56. literal 4; y 74). Mientras que para los contratos de aparcería pecuaria y de pastaje o pasturaje, se exige la autenticación del contrato ( artículos 59 y 88).

## **5.2 La modernización de los contratos de aparcería como contratos de participación**

La aparcería tradicional no es sino un contrato de cesión de uso de la tierra a cambio de la entrega de un porcentaje de los productos, sin tener en cuenta los aportes efectuados por las partes y sin que el cedente asuma riesgo alguno. En la legislación moderna se concibe la aparcería como un contrato para la constitución de explotaciones o empresas agrarias. La nueva consideración de la aparcería toma en cuenta, por el contrario, la fijación del porcentaje evitando la arbitrariedad para que guarde relación con las aportaciones de las partes. En otras palabras, no puede ser cualquier porcentaje sino el que guarde proporción con los aportes del aparcerero propietario y del aparcerero asociado. Así se establece en el anteproyecto, teniendo cuidado en definir con precisión la aparcería de medianería ( artículos 51, 52 y 54). Se precisan también los derechos y obligaciones de cada parte, tanto en las aparcerías agrícolas como en las pecuarias, para evitar la especulación del concedente en perjuicio del aparcerero asociado y para asegurar la coparticipación en la dirección y en los riesgos de la explotación, así como la equitativa repartición de los frutos y los gastos, durante la ejecución del contrato o a su terminación ( artículos 54, 55, 56, 57, 59, 61, 63, 64, 67, 75, 76 y 77). Se atiende también a la duración de las aparcerías para proteger la estabilidad del aparcerero asociado, estableciendo términos legales mínimos, renovaciones y subrogaciones (artículos 58, 62, 66 y 74). Por otra parte, se distinguen la aparcería pecuaria simple de la aparcería pecuaria parciaria, según que los aportes de ganado sea o no de una sola de las partes ( artículo 60). También se aclara lo relativo a la propiedad del ganado aportado que la conserva el concedente o ambas partes, si la aparcería es parciaria ( artículos 60, 61 y 69). Finalmente, se establecen de manera taxativa los motivos de terminación del contrato, para evitar los desalojos intempestivos del aparcerero asociado ( artículo 70).

Se introduce en la legislación agraria venezolana el contrato de aparcería de producción de leche, que en otros países ha contribuido a la producción y la agroindustria lecheras, que se caracteriza por la asociación del dueño de las instalaciones y de animales y los

productores para la producción lechera. Su objeto consiste en la entrega de animales y de instalaciones al productor para producir y comercializar leche ( artículos 72 y 73). Por participar del género de las aparcerías pecuarias se rige también por las normas contempladas para el contrato de aparcería ( artículo 72). Igualmente, se regula lo atinente a su plazo ( artículo 74), su comercialización ( artículo 75), las obligaciones de las partes ( artículos 76 y 77), los motivos de extinción ( artículo 78), las indemnizaciones en casos de incumplimientos ( artículos 79, 80 y 81), y la desocupación de la vivienda por el productor ( artículo 82).

En algunas regiones del país se celebran contratos de “préstamos de pastos”, entre el dueño de las tierras y los ganaderos para que éstos pasten su ganado, a cambio de un precio por cabeza de animal y por un plazo variable. Estos contratos son los denominados en la doctrina agrarista “contratos de pastaje o pasturaje” que se definen en el anteproyecto en su artículo 83. Este contrato se rige fundamentalmente por los usos y costumbres locales, por lo que las éstas suplen las normas contenidas en el Proyecto. En estos contratos tiene jerarquía la costumbre, por lo que en su interpretación y ejecución habrá que atenerse a las reglas de aplicación de la costumbre consagrada en el artículo 2° del Título I del Libro II del presente anteproyecto.

#### **6. Los contratos agroindustriales y los contratos agroalimentarios.**

Ante la falta de regulación de los contratos agroindustriales por la derogación de la Ley de Reforma Agraria por el Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se retoman las disposiciones generales que se contenían en la referida Ley, en cuanto a su definición como el convenio de suministro celebrado entre los productores de materia prima y las empresas industriales que los utilizan ( artículo 89),. Pero, por su carácter de contratos de grupos o de agrupación, su reglamentación se deja a los acuerdos generales que celebren los sectores interesados ( artículo 90), que deberán ser promovidos por el Ministerio del ramo ( artículo 92). Previéndose, al igual que en la Ley de Reforma Agraria, el arbitraje obligatorio para el caso de conflictos que perjudiquen o amenacen perjudicar intereses colectivos de superior entidad ( artículo. 93e, concordancia con el artículo 8).

Se introduce en el anteproyecto la figura de los contratos agroalimentarios para la comercialización de productos, como una forma de integración dentro de sistemas agroalimentarios del conjunto de sectores productivos y los de transformación y comercialización de estos productos agroalimentarios ( artículo 95). En este aspecto el Proyecto se ha inspirado en la legislación española ( Ley 2/2000 de 7 de enero que regula los Contratos Tipo de Productos Agroalimentarios), que persigue que los sectores primarios evolucionen de una actividad productiva con un elevado nivel de auto consumo, en ciclo cerrado y escasa tecnología, a un sistema de relaciones económicas dinámico, en donde los sectores primarios se orienten totalmente al mercado, adaptando sus producciones a su demanda. En efecto, por un lado, los sectores productivos soportan un grado de incertidumbre en su actividad, por los riesgos que comportan su estrecha relación y dependencia del medio natural. Además, la actividad productiva es un proceso biológico y la producción es estacional y los productos son perecederos, por lo que su oferta presenta rigidez y falta de adaptación a la demanda. Y, por el otro, la industria transformadora de los productos agrarios y alimentarios está condicionada por las oscilaciones de la oferta que se dan en los sectores primarios de los que reciben suministros, lo cual influye negativamente en la adecuada utilización de su capacidad productiva. Todo ello ocurre entre sectores que se relacionan y son interdependientes. En esas relaciones es difícil el conocimiento de las transacciones que los distintos sectores realizan, por lo que se produce una falta de transparencia del mercado, impidiendo una adecuada competencia. Pues bien, en los países de mercado integrado, se ha promovido la figura de los contratos agroalimentarios cuyo objeto son las operaciones de tráfico comercial de productos entre los diferentes sectores productivos agrarios y pesqueros y los sectores de transformación y comercialización de sus productos. A ese conjunto de operaciones y relaciones se le denomina sistema agroalimentario.

Estos contratos se definen en el anteproyecto en su artículo 95, y se destaca la participación de los sectores interesados en el establecimiento de sus condiciones para cada contrato por tipo de producto, mediante la promoción por parte del Ministerio del ramo ( artículos 96). En su régimen jurídico es fundamental la calificación de agroalimentario de estos contratos por dicho Ministerio ( artículo 96, ya citado), pero sus proponentes son las organizaciones representativas de los sectores interesados ( artículo

97). . Igualmente, en el régimen de los contratos agroalimentarios es importante la definición de su contenido ( artículo 98), y la regulación de las comisiones de seguimiento, promoción, vigilancia y control de estos contratos ( artículo 98, Numeral 6; y artículos 99 y 100).

## **7. Los contratos para la constitución y funcionamiento de sociedades agrarias de gestión.**

En el anteproyecto se introducen los contratos para la constitución y funcionamiento de sociedades agrarias de gestión entre los pequeños y medianos productores, personas naturales, que sean propietarios o arrendatarios aparceros de predios rurales, para la transformación, empaque y comercialización de productos perecederos agropecuarios. Su objeto es exclusivamente desarrollar actividades posteriores a las cosechas y la comercialización de productos perecederos de origen agropecuario o pesquero y la prestación de servicios comunes para estas actividades. Se establece su duración indefinida, la prohibición de repartir dividendos, salvo las provenientes de la enajenación de activos, el máximo del aporte en dinero y del control del capital social, la responsabilidad limitada de los socios, el número mínimo de socios, el reembolso en caso de retiros y la supervisión por el órgano competente del Ministerio al cual corresponde el ramo de las cooperativas (artículos 102 a 106)

## **8. Disposiciones finales. y transitorias correspondientes al Libro II**

El anteproyecto en las disposiciones del Título VI, del Libro II refuerza la competencia de la jurisdicción agraria ( artículo 107) y promueve el arbitraje institucional para la solución de los conflictos surgidos de los contratos agrarios ( artículos 108 y 109 ). También



resuelve la laguna legal existente en el Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo agrario sobre el régimen de los contratos de tenencia existentes sobre fundos sometidos a expropiación ( artículo 110). Y ratifica la naturaleza agraria de los contratos de financiamiento que tienen por objeto el desarrollo agrícola ( artículo 111), y asimismo ratifica el derecho de los productores agropecuarios a asociarse para concertar condiciones de comercialización de sus productos, para que no se les aplique las prohibiciones establecidas en la Ley de Promoción y Protección de la Libre Competencia ( artículo 112). Finalmente, en este Título VI, el Proyecto reproduce la definición de predio rústico, contenida en el Decreto antes mencionado ( artículo 108), y establece el cometido al Ejecutivo Nacional de estimular la organización de productores agropecuarios para la información de los mercados y la colocación de la producción, a través de bolsas de productos agropecuarios ( artículo 109). Las disposiciones transitorias contenidas en el Título VII del Libro II ( artículo 117) atiende al régimen jurídico de los contratos de tenencia celebrados con anterioridad bajo las normas de la Ley de Reforma Agraria, previéndose su tácita reconducción para los casos en que el explotador indirecto continúe en el goce del inmueble, así como su adaptación a la nueva regulación mediante acuerdo de las partes.

Caracas, 05 de mayo de 2018

Dr. Román J. Duque Corredor  
Presidente de la Fundación Alberto Adriani  
Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia  
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Sociales  
Secretario académico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios  
Miembro del Comité Americano de Derecho Agrario