

3. Derecho a la tierra

Los mayores problemas para el desarrollo agrícola y rural

1. La agricultura venezolana presenta un conjunto de problemas estructurales que tienen como origen las peculiares condiciones en que se produce su desarrollo y las inestables y contradictorias políticas económicas y agrícolas que afectan al sector agrícola y al desarrollo rural.
2. El hecho de que el desarrollo agrícola moderno no surja de la evolución de los sistemas de producción tradicionales sino que sea promovido desde afuera por otros agentes (Estado, agroindustria, agrocomercio, etc.) con nuevos agricultores, sobre nuevas zonas de producción y nuevas tecnologías, le confiere a muchos de los sistemas productivos implantados una cierta inmadurez y falta de solidez. Por mucho tiempo la agricultura mecanizada moderna, por ejemplo, ha confrontado problemas de adaptación al medio natural que han generado, en algunas áreas y cultivos, deterioro de suelos y uso irracional de insumos. Esta situación se ha agudizado en algunos períodos, cuando las políticas de apoyo y protección a la agricultura han sido desproporcionadas, provocando una cierta “agricultura de aventura”, casi minera, con una muy reducida inversión fija y un bajo arraigo de los nuevos agricultores.
3. Estas debilidades de los sistemas productivos implantados se agudizan ya que surgen y se desarrollan con una dependencia muy importante del crédito (público y/o privado) y por tanto, su comportamiento está fuertemente condicionado por lo que ocurra en el sistema financiero.
4. Adicionalmente, la circunstancia de que el desarrollo agrícola pospetrolero se dio una vez que el mercado interno de alimentos y productos de origen agrícola estaba altamente organizado y concentrado, bajo el control de sectores agroindustriales y comerciales, generó una aguda asimetría entre la agricultura y esos sectores, los cuales cuentan con claras posiciones de dominio en las principales cadenas agroalimentarias.
5. Los problemas de maduración y adaptación de los nuevos sistemas productivos, aunados a su dependencia del financiamiento y a su debilidad en las relaciones de intercambio, hacen que buena parte de la agricultura venezolana sea extremadamente vulnerable. En este sentido, la inestabilidad macroeconómica y los cambios drásticos en las políticas agrícolas explican en buena parte las expansiones y contracciones sufridas por el sector agropecuario venezolano, tal como se indicó anteriormente en este documento.
6. No hay duda de que en los últimos años se ha producido una recuperación de la producción agrícola, a partir de la nueva orientación asumida y de los importantes volúmenes de recursos

que se han volcado sobre el sector. No obstante, este desarrollo parece ser vulnerable pues se concentra en el crecimiento de la producción de cereales y en especial de maíz, así como en la producción de pollos. En efecto, la agricultura vegetal crece 20% entre 1998 y 2004; sin embargo, si no se considerara el maíz la producción sólo hubiera crecido 1%, y si no se incluyen los cereales se hubiera producido un decrecimiento de 8%. El maíz, con un incremento de más de 100% entre 1998 y 2004, explica 97% del crecimiento de la agricultura vegetal en ese período.

Cuadro N° 1
Valor de la producción y su variación en Cereales y Sector Vegetal 1998-2004
(millones de bolívars de 1984 y porcentajes)

	1998	2004	Variación %	Aporte (millones de Bs.)	% de aporte
A Arroz	1.339	1.890	41%	551	20%
B Maíz	2.428	5.109	110%	2.681	97%
C Sorgo	781	1.066	36%	285	10%
Cereales	4.549	8.065	77%	3.516	127%
Sector vegetal	14.077	16.842	20%	2.765	100%

Fuente: Estadísticas MAC y MAT. Cálculos propios

7. En el sector animal también el crecimiento está fuertemente concentrado en la producción de carne de aves que creció, entre 1998 y 2004, 9%, mientras el conjunto de la producción animal apenas aumento 0,1%. Como resulta claro, sin la producción de aves el subsector se hubiera contraído.
8. En sentido contrario se observa un retroceso en la producción de rubros tropicales y permanentes, donde parece haber importantes ventajas naturales. En efecto, en el período 1998-2004 el cacao cayó 11%, la palma aceitera 16%, la leche 17%, la naranja 19%, el plátano 30%, el banano 32%, el tabaco 51% y el mango 52%. Adicionalmente, en el cultivo de cereales no se ha acelerado la difusión de prácticas que mejoren su sustentabilidad, como la siembra directa o mínima labranza, la aplicación racional de biocidas o la micronivelación¹.
9. Estos hechos muestran que parece no haber avances importantes en cuanto a la sustentabilidad de la agricultura y la diversificación de la producción, tal como lo manda la norma constitucional.
10. Un problema relacionado con el anterior se refiere a la ausencia de opciones y mecanismos que permitan la incorporación de la producción familiar o las formas cooperativas, surgidas de la redistribución de tierras, con reales posibilidades de éxito económico, tanto dentro de los sistemas productivos actuales como en nuevos programas de producción. Esta ausencia de opciones ha lanzado a buena parte de los nuevos beneficiarios de la política agraria a cultivos donde la posibilidad de éxito económico y de sostenimiento de las explotaciones es

muy baja. En efecto, para lograr la incorporación masiva de nuevos productores individuales o colectivos se requirió un crecimiento exponencial del crédito público agrícola y recurrir a los rubros más conocidos y de fácil expansión, tales como el maíz. Este cultivo concentró 79% de los créditos de Fondafa para el Plan de Siembra 2004, financiando en promedio 14 hectáreas por crédito. Esta extensión es claramente insuficiente para la producción de maíz y más aun en tierras no siempre apropiadas y sin un fuerte apoyo técnico².

11. Lo anteriormente señalado nos conduce a otro de los problemas claves, el cual se refiere a la eficiencia y la eficacia del crédito público agrícola. El crecimiento exponencial del volumen de financiamiento y su concentración en un rubro con no muy altas posibilidades de éxito, plantean el asunto de hasta dónde los recursos invertidos son capaces de generar resultados productivos. En este sentido Fondafa parece tener una razonable preocupación y por ello realizó una supervisión sobre 1.058 solicitudes de crédito aprobadas en el estado Guárico, encontrando que 53% de ellas no eran viables y por tanto deberían ser revocadas. Este hecho nos muestra la necesidad imperiosa de mejorar el diseño, normas y procedimientos para el crédito agrícola, pues de otra manera el ciclo de descomposición institucional que sufrieron instituciones como el BAP y el ICAP puede repetirse³.
12. Por otra parte, pero también en el área del crédito, es necesario encontrar vías para superar las dificultades que existen en la actualidad para el financiamiento de proyectos productivos e inversiones de largo plazo, como son muchas de las relacionadas con cultivos permanentes, ganadería bovina y producción forestal.
13. La creación del complejo agroindustrial y comercial público en las principales cadenas agroalimentarias plantea también un conjunto de desafíos y problemas. En primer lugar está el reto de la instalación de las industrias o los servicios, pero más que éste, el de su puesta en marcha y la articulación con sus proveedores y clientes. La cantidad de proyectos que se están emprendiendo y las debilidades institucionales del sector público plantean la posibilidad de que estos proyectos no logren ser instrumentados exitosamente, con el subsiguiente desperdicio de recursos y la frustración de quienes aspiraban a ser sus beneficiarios.
14. Un asunto que no es posible dejar de lado en el terreno social se refiere a la situación de precariedad y exclusión de los asalariados del campo. Los trabajadores que continúan en la agricultura tienen diferencias importantes con los trabajadores de las industrias, el comercio y los servicios urbanos. Estas características del trabajo agrícola provocan que no sea fácil aplicar las normas de las Leyes del Trabajo especialmente diseñadas para trabajadores urbanos.
15. Los trabajadores agrícolas son, al mismo tiempo, el grupo mayoritario y el sector más olvidado de los pobres del campo. En la legislación agraria no se les considera, pues se supone que la aplicación de la normativa va a darles posibilidades como productores independientes, impidiendo que se convirtieran en asalariados, y una vez que esto ocurre y se constituye en un hecho permanente e irreversible, no existen opciones para ellos. Por otra parte, frente a la legislación laboral también tienden a ser excluidos, pues buena parte de la normativa establecida en función del trabajo urbano no es aplicable para ellos.

16. Por otro lado, en los programas sociales y especialmente en la Misión Vuelvan Caras no se prevé claramente la capacitación y el apoyo para los trabajadores del campo, quienes deben permanecer como tales y formarse para las tareas que realizan actualmente o puedan realizar en el futuro.
17. No hay duda que los esfuerzos realizados por la actual Administración en los programas de construcción de infraestructura agrícola y equipamiento de pequeñas poblaciones son muy importantes. Sin embargo, la falta de planificación en algunos casos, y la descoordinación entre los distintos entes públicos en otros, ha mermado su eficacia económica y social. En este sentido es necesario retomar el carácter integral del desarrollo rural y crear mecanismos y sistemas operativos que permitan aumentar la inversión en este ámbito y hacerla más eficiente.
18. Después de cuatro años y medio de vigencia, y de la prioridad que le ha adjudicado el Estado a la instrumentación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los avances en su aplicación son un tanto limitados, particularmente en la instrumentación del impuesto sobre tierras ociosas. El origen de estas dificultades se encuentra en las enormes exigencias técnicas que plantea la aplicación de esta ley. En este sentido se requiere un gran esfuerzo del Estado y, sin duda alguna, un importante apoyo externo para lograr avances significativos.
19. Por último, aparecen algunas reveladoras amenazas para la sanidad animal y vegetal que deben ser afrontadas. En el subsector animal se encuentran las necesidades más significativas, las cuales están constituidas, en primer lugar, por la necesidad de erradicar en un plazo relativamente corto la fiebre aftosa y mantener la prevención y el control sobre la encefalitis equina y la brucelosis animal. En segundo lugar, se impone un riguroso plan de prevención de la influenza aviar (IAAP), de contingencia en caso de presentarse y, en general, de bioseguridad avícola. En el sector vegetal es muy importante la prevención y el control de las enfermedades que afectan al café y otras tales como la mosca de la fruta, la sigatoca negra y la cochinilla rosada⁴.

1. Los datos sobre producción son los suministrados por el Sistema de Estadísticas Agrícolas del MAT.

2. Información tomada de Fondafa [en línea] <<http://www.fondafa.gov.ve>>.

3. Ídem.

4. Algunos de estos programas fueron planteados en la Ley de Financiamiento 2005, y para la influenza aviar (IAAP) la FAO tiene previstos cuatro proyectos de carácter regional.

4. Derecho a la tierra

Artículos del Código Penal desaplicados por la Sala Constitucional del TSJ

Artículo 471-A. *Quien con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno, inmueble o bienhechuría ajenas, incurrirá en prisión de cinco años a diez años y multa de cincuenta unidades tributarias (50 UT) a doscientas unidades tributarias (200 UT). El solo hecho de invadir, sin que se obtenga provecho, acarreará la pena anterior rebajada a criterio del juez hasta en una sexta parte. La pena establecida en el inciso anterior se aplicará aumentada hasta la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión.*

Se incrementará la pena a la mitad de la pena aplicable cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural.

Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes, cuando antes de pronunciarse sentencia de primera o única instancia, cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos. Será eximente de responsabilidad penal, además de haber desalojado el inmueble, que el invasor o invasores comprueben haber indemnizado los daños causados a entera satisfacción de la víctima.

Si el hecho se hubiere cometido por varias personas con armas, o por más de diez sin ellas, la prisión será de dos años a seis años; e igualmente se aplicará la pena respectiva por el porte ilícito de armas.

Artículo 472. *Quien, fuera de los casos previstos en los dos artículos anteriores y por medio de violencia sobre las personas o las cosas, perturbe la pacífica posesión que otro tenga de bienes inmuebles, será castigado con prisión de un año a dos años, y resarcimiento del daño causado a la víctima de cincuenta unidades tributarias (50 UT) a cien unidades tributarias (100 UT). Si el hecho se hubiere cometido por varias personas con armas, o por más de diez sin ellas, la prisión será de dos años a seis años; e igualmente se aplicará la pena respectiva por el porte ilícito de armas.*

5 Derecho a la tierra

.....

TSJ, Sala Constitucional, Expediente N° 11-0829

Decisión

Por las razones precedentemente expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la ley, declara:

1. CON LUGAR la presente solicitud de avocamiento.
2. Se DESAPLICA por control difuso de la constitucionalidad los artículos 471-a y 472 del Código Penal Venezolano, en aquellos casos en donde se observe un conflicto entre particulares devenido de la actividad agraria.
3. Se DECLARA, con carácter vinculante, la aplicación del procedimiento ordinario agrario establecido en el capítulo VI de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en aquellos casos en donde se observe un conflicto entre particulares devenido de la actividad agraria y en el resto de los supuestos ajenos a esta circunstancia especialísima –conflicto entre particulares con ocasión de la actividad agraria–, los tipos contenidos en las normas cuya desaplicación se declara para los casos indicados.
4. Se DECRETA, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 del Código Orgánico Procesal Penal, la nulidad absoluta de todas las actuaciones realizadas en la presente causa.
5. Se REPONE la causa, en cuanto al delito de incendio, previsto y sancionado en el artículo 343 del Código Penal, a la fase de investigación.
6. Se ORDENA la inmediata libertad de los ciudadanos Rafael Belisario y Martín Javier Jiménez.
7. Se ORDENA la publicación íntegra del presente fallo en la Gaceta Judicial y en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo sumario deberá indicarse lo siguiente:

“Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de carácter vinculante para todos los tribunales de la República, incluso para las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la cual se desaplica por control difuso de la constitucionalidad los artículos 471-a y 472 del Código Penal Venezolano, en aquellos casos en donde se observe un conflicto

entre particulares devenido de la actividad agraria, conforme a las previsiones establecidas en el artículo 197 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, resultando aplicable el procedimiento ordinario agrario establecido en el Capítulo VI del texto legal mencionado, y competente para conocer en estos supuestos los juzgados de primera instancia agraria”.

Publíquese, regístrese y cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 8 días del mes de diciembre de dos mil once (2011). Años: 201° de la Independencia y 152° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Ponente