

Sección VII: Régimen del sistema agroalimentario

Consideraciones generales sobre el aspecto sustantivo del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario

Miguel Ángel Basile Urizar
Abogado

Resumen: *El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario aplica de manera amplia en todo el sector agroalimentario, incluyendo en las actividades conexas. Ello otorga a la Administración competencias contrarias a las garantías constitucionales del derecho a la libertad económica o de empresa.*

Palabras claves: *Regulación de la agroindustria, seguridad alimentaria, libertad de empresa.*

Abstract: *The Decree-Law of the Integrated Food Industry National System, applies in with a broad scope to all the food industry, including the related activities. This grants competences to the Administrations that violates the economic freedom.*

Keywords: *Food Industry Regulation, food security, economic freedom.*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto examinar de manera general la regulación contenida en el Decreto N° 1405 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario¹ (“LSNIA”) en lo que respecta a las normas de carácter sustantivo y en concreto a los puntos que consideramos relevantes de cara a una aproximación inicial, con lo cual abordaremos su estudio acorde a los siguientes aspectos: (i) comentarios preliminares en torno a su publicación y efectos inmediatos; (ii) sobre el órgano rector y ejecutor de la LSNIA; (iii) respecto a las obligaciones generales aplicables a las personas sujetas a la LSNIA; y (iv) en cuanto la declaratoria de abandono y el régimen sancionatorio². Preciado lo anterior, iniciaremos a continuación el análisis de cada uno de esos puntos, dentro de los límites propios de una aproximación inicial de su estudio.

¹ *Gaceta Oficial* N° 6.150 Extraordinario de 18 de noviembre de 2014.

² Por ejemplo, nos hemos abstenido de abordar el estudio de las modificaciones en lo que respecta a los certificados de depósito y bonos de deuda, respecto a lo cual consideramos que amerita un estudio aparte.

I. COMENTARIOS PRELIMINARES EN TORNO A SU PUBLICACIÓN Y EFECTOS INMEDIATOS

La LSNIA fue publicada en el marco de la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan (*Gaceta Oficial* N° 6.112 Extraordinario de 19 de noviembre de 2013), dentro de las cuales se habría autorizado al Ejecutivo para dictar normas en materia de “*producción, importación, distribución y comercialización de los alimentos, materia prima y artículos de primera necesidad*” (...), en garantía de la “*seguridad y soberanía alimentaria*”³.

A tal efecto, la LSNIA tiene como objeto “establecer y regular el Sistema Nacional Integral Agroalimentario, así como las competencias que corresponden a los órganos y entes del Estado encargados de su ejecución y control, dentro del marco de la normativa establecida en el” Decreto N° 6.071 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria⁶ (“LOSSA”), de conformidad con el artículo 1.

³ El artículo 305 de la Constitución (*Gaceta Oficial* N° 5.908 Extraordinario del 19 de febrero de 2009) define la seguridad alimentaria como “*la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor*”. Sobre el particular, Herrera Orellana ha destacado que en el Derecho Internacional y el Derecho Comparado se ha entendido por la seguridad alimentaria “*como un derecho colectivo de las personas y no como una capacidad o poder del Estado (obvio, éste no consume alimentos) y cuyos atributos esenciales serían: 1) la disponibilidad de alimentos*”; (...) “*2) el acceso físico económico y social a los alimentos*” (...); “*3) la calidad y efectos nutricionales de los alimentos*” (...); y “*la libre elección de los consumidores y usuarios*” (Herrera Orellana, Luis Alfonso, “*Incidencia del Decreto-Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios sobre la Libertad Económica*”, *La Libertad Económica en el Decreto-Ley sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011, p. 75). En términos similares, el artículo 5 de la LOSSA delimita el concepto anterior a la seguridad **agroalimentaria**, entendida como “*la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación*”.

⁴ El artículo 4 de la LOSSA delimita el término de soberanía alimentaria a soberanía **agroalimentaria**, la cual se define como el “*derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población*”.

⁵ La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha emitido un pronunciamiento en torno a los Decretos Leyes dictados por el Ejecutivo en base a esa Ley Habilitante, dentro del cual está la LSNIA, en el cual se advierte que éstos “*son de dudosa constitucionalidad, por cuanto han excedido el límite de la facultad temporal*” (...) que se le otorgó en primer lugar, así por cuanto se incurrió en un exceso de poder en virtud de que fueron dictados “*sin previa difusión y sin ningún tipo de consulta pública, deliberación o discusión, obviando la participación de los sectores interesados o afectados por los decretos y con íntegra sustitución de leyes preexistentes mediante la producción de nuevas leyes, en lugar de reformas parciales o puntuales*” (Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Pronunciamiento en razón de los recientes Decretos-Ley dictados por el Presidente de la República*, Caracas, 2 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.acienpol.org.ve/>).

⁶ *Gaceta Oficial* N° 5.889 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

Se trata por tanto de una norma que debe ser interpretada de cara al marco regulatorio estipulado en la LOSSA, con independencia de que ambas tengan o no el mismo rango legal.

En tal sentido, el artículo 2 de la LSNIA define el Sistema Nacional Integral Agroalimentario como:

(...) “el conjunto de actividades públicas y privadas, necesarias para garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria del país, entre otras, la producción agrícola en general y su actividad económica interna, su acondicionamiento, almacenamiento, transporte, procesamiento, manufacturación, circulación, intercambio, distribución y comercialización de productos agroalimentarios⁷, sus derivados y demás actividades conexas; así como todo lo relacionado con el régimen de importación y exportación de materia prima y de productos agroalimentarios”.

En se sentido, ese sistema tiene como finalidad principal (i) regular, ordenar y proteger el sector agroalimentario nacional, de forma tal que se pueda (ii) mantener actualizada la información respecto a esa industria y las actividades conexas a la misma, y (iii) facilitar la coordinación de la acción de los órganos y servicios públicos competentes por la materia en lo que respecta a la rectoría, planificación y control, de conformidad con el artículo 3 de la LSNIA.

A todo evento, no queda claro qué efectos tiene la creación del Sistema Nacional Integral Agroalimentario, ya que la sola calificación del sector agroalimentario como tal no es suficiente para intensificar la intervención del Estado sobre éste de forma tal que pueda regular el sector con mayor intensidad, en forma similar a como parte de la doctrina se expresa en torno a la calificación de las actividades bajo otras figuras, como el servicio público⁸.

⁷ El numeral 1 del artículo 6 de la LOSSA “agroalimentario” como la referencia a “los productos alimenticios de origen animal o vegetal”.

⁸ Parte de la doctrina ha sostenido que en el caso en que una actividad sea declarada como servicio público, ello habilitaría al Estado a regular con un mayor grado de intensidad dicha actividad, por virtud de la teoría del “nuevo servicio público” (Véase entre otros: Baddell, Rafael, *Desarrollo Jurisprudencial del Servicio público*, Caracas, 2006, disponible en www.badellgrau.com/?pag=71&ct=253). Sin perjuicio de que un tema tan complejo como éste merece un estudio profundo, que escapa del objeto del presente trabajo, sí debemos advertir que en nuestro entender esa posición carece de todo fundamento jurídico en el marco del ordenamiento jurídico venezolano, especialmente atendiendo a las fuentes directas del derecho administrativo, y que el servicio público, ni otra figura, puede ser utilizado para justificar un mayor grado de intervención por parte del Estado en la actividad privada sin cumplir con las garantías constitucionales.

Al respecto, Hernández González ha indicado lo siguiente:

“No comparto esta conclusión, que mantiene una concepción minusvalorada de la libertad de empresa. La Administración no regula el ejercicio de ese derecho fundamental por cuanto la actividad de que se trata ha sido declarada servicio público. La potestad de ordenación y limitación de la Administración únicamente puede tener su origen en la Ley, y no en imprecisas declaraciones de “servicio público”. De allí que, en contra de la opinión comentada, la declaratoria legal de una actividad como servicio público *es irrelevante*, pues esa sola declaratoria no habilita a la Administración para intervenir en el ejercicio de la libertad de empresa. Se insiste, tal intervención únicamente puede tener su origen en la Ley, la cual en modo alguno puede adoptar regulaciones arbitrarias” (Hernández González, José Ignacio, “Repensando a la libertad de empresa. Breve ensayo sobre la libertad de empresa en Venezuela en 2012”, *Libro homenaje a Clarisa Sanoja de Ochoa*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad del Zulia, Caracas, 2013, p. 165).

Con lo anterior, no queremos decir que en algún momento histórico en el derecho comparado o venezolano el servicio público no haya tenido efectos concretos, como la reserva de una actividad

Por otra parte, el ámbito de aplicación de la LSNIA comprende "*las personas naturales y jurídicas, de derecho público y derecho privado que, directa o indirectamente, participan o intervienen en la realización y desarrollo de las actividades que conforman el Sistema Nacional Integral Agroalimentario*", de conformidad con el artículo 4 de la LSNIA. Es decir, la LSNIA aplica para todas aquellas personas que se dediquen a una actividad directa o indirectamente relacionada con el sector agroalimentario.

En ese orden de ideas, el artículo 8 de la LSNIA define la actividad agroalimentaria y las actividades conexas en los siguientes términos:

"1. Actividad Agroalimentaria: Conjunto de acciones realizadas por personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que directa o indirectamente se relacionan con la agroalimentación, entre otras, la producción agrícola y su actividad económica interna, su acondicionamiento, almacenamiento, transporte, procesamiento, manufacturación, circulación, intercambio, distribución y comercialización de productos agroalimentarios, sus de-

por parte del Estado (véase en ese sentido a: Mónaco, Miguel, "El concepto de Servicio público en la Actualidad en el Derecho Administrativo Venezolano", *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías. El Nuevo Servicio público*, Tomo I, FUNEDA, Caracas, 2002), sólo que dada la proliferación de normas que declaran una actividad como servicio público en el ordenamiento jurídico venezolano sin que haya llevado consigo un cambio concreto en el régimen jurídico correlativo a las características intrínsecas de ese concepto tradicional -como ha ocurrido en el sector bancario (véase en tal sentido, Grau Fortoul, Gustavo A., "Sobre la correcta categorización jurídica de la actividad bancaria y las potestades de la Administración Pública en el Sector (A propósito de la nueva Ley de las Instituciones del Sector Bancario)", *Análisis y comentarios a la Ley de Instituciones del Sector Bancario*, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 207 y ss.)-, el servicio público se ha convertido en un especie de concepto jurídico indeterminado, de lo cual únicamente se puede tener claro que obedece a una actividad prestacional, pero cuya calificación o *publicatio* tiene efectos inciertos, que bajo ningún concepto, en tanto se atiende al derecho a la libertad económica o de empresa, puede forzarse para crear categorías o títulos habilitantes de intervención de mayor grado para el Estado.

A todo evento, toda actuación por parte del Estado con miras a intervenir la actividad privada de los particulares debe ser interpretada restrictivamente o más bien en caso de duda siempre debe interpretarse a favor de los derechos de los particulares en contraposición a la intervención del Estado -principio *favor libertatis*- (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 229 de 14 de febrero de 2007, caso Ley Orgánica sobre el Derecho de la Mujer a una Vida Libre de Violencia).

En todo caso, cualquier intervención en la actividad privada que se desenvuelve en el sector agroalimentario nacional debe ceñirse al cumplimiento de las garantías constitucionales de la libertad económica o de empresa, como sería la Reserva de Ley (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional N° 1613 de 17 de agosto de 2004, caso *Henry Pereira Gorriñ*). A todo evento, aun cuando resulta admisible en ciertos casos remitir el desarrollo de la regulación por vía de norma de rango sub-legal, tal circunstancia tiene un límite importante y únicamente puede ser por vía excepcional, tal y como expone Hernández González en los siguientes términos:

"Una advertencia que debe ser recalcada: las restricciones al ejercicio de esa libertad *deben ser abordadas directamente por el Legislador*, sin que la complejidad o dinamismo de la materia justifique un ejercicio ciertamente exiguo del Poder Legislativo. No puede el Legislador renunciar a abordar tales cuestiones bajo la siempre fácil excusa de la mayor capacidad técnica del Reglamento. De esa manera, la referida matización de la reserva legal, en relación con los operadores económicos privados, se manifiesta en la posibilidad de la Administración de dictar, con mayor extensión, normas sub-legales que limiten y ordenen el ejercicio de la libre iniciativa privada. No obstante, cada limitación, sin excepción, y por compleja y dinámica que sea la materia, debe tener su anclaje en la Ley" (Hernández González, José Ignacio, *Derecho Administrativo y Regulación Económica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 188).

Aunado a lo anterior, debe respetarse el núcleo esencial del derecho (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Constitucional de 1° de junio de 2001, caso *Distribuidora BaiberySun 2002, C.A.*) y atender a la proporcionalidad o razonabilidad (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional N° 272 de 17 de febrero de 2007, caso *Gabriela del Mar Ramírez Pérez*), entre otras.

rivados y demás actividades conexas; así como todo lo relacionado con el régimen de importación y exportación de materia prima y de productos agroalimentarios.

2. Actividades Conexas: Las acciones que complementan la seguridad agroalimentaria y que deben ser realizadas previa autorización de la autoridad competente, tales como el transporte en sus distintos tipos y modalidades, los servicios de empaque, envasado, etiquetado, empaque, centros de acondicionamiento y los centros destinados al beneficio de animales para el consumo humano”.

Es decir, el ámbito de aplicación de la LSNIA es amplísimo, considerando que abarca la comercialización –pudiendo entenderse de manera extensiva al detal, de los derivados de los productos agroalimentarios, como podrían entenderse los productos terminados.

Por otra parte, uno de los efectos inmediatos de la LSNIA es la derogatoria de la Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas⁹ y las demás disposiciones normativas que contravengan lo establecido por ésta, de conformidad con su disposición derogatoria única. En todo caso, es importante aclarar que sólo se entenderán por derogadas las normas que contravengan a la LSNIA cuando su contenido sea efectivamente incompatible con ésta, no bastando una interpretación según la cual sea una norma que regule la misma materia que la LSNIA¹⁰.

Aunado a lo anterior, se mantiene expresamente la vigencia del Decreto N° 7.039 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas¹¹, el cual será aplicable en la medida en que no contradiga la LSNIA y hasta tanto se dicte el instrumento que lo sustituiría en el marco de la LSNIA, de conformidad con lo estipulado en la disposición transitoria quinta.

En todo caso, el Ejecutivo Nacional deberá dictar el reglamento o los reglamentos respectivos dentro de un lapso no mayor de un año contado a partir de la fecha entrada en vigencia la LSNIA, de conformidad con la disposición transitoria tercera. Es razonable entender que ese Reglamento derogaría el Decreto N° 7.039 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas.

II. SOBRE EL ÓRGANO RECTOR Y EJECUTOR DE LA LSNIA

Adicionalmente, el artículo 5 de la LSNIA dispone que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de alimentación ejercerá la rectoría del Sistema Nacional Integral Agroalimentario, por lo que en consecuencia será el competente de ejecutar las políticas, estrategias y planes establecidos en la materia por el Ejecutivo Nacional. A todo evento, se dispone, a su vez, que el órgano ejecutor de las disposiciones de la LSNIA será la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (“SUNAGRO”) y los demás entes y órganos públicos a los cuales la Ley atribuya competencias en la materia, de conformidad con el artículo 6 de la LSNIA. En tal sentido, todas las actividades relacionadas con el Sistema Nacional Integral Agroalimentario que correspondan a otros entes u órganos nacionales,

⁹ *Gaceta Oficial* N° 38.419 Ordinario del 18 de abril de 2006.

¹⁰ Sobre el particular Joaquín Sánchez Covisa señala que “la derogación tácita se refiere fundamentalmente al caso de que un precepto legal se totalmente incompatible con otro precepto legal, caso en el cual, según hemos visto, el anterior queda derogado por el posterior, y pierde totalmente su vigencia, con la importante y lógica consecuencia de que la ulterior derogación del precepto derogatorio no revive de nuevo el precepto derogado, salvo que el legislador manifieste su voluntad en este sentido” (Joaquín Sánchez Covisa, *La vigencia temporal de la Ley en el ordenamiento jurídico venezolano*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2007, pp. 94-95).

¹¹ *Gaceta Oficial* N° 39.303 Ordinario de 10 de noviembre de 2009.

estadales y municipales o de otras formas de organización político territorial, deberán realizarse en coordinación con los lineamientos establecidos por el órgano rector, acorde del artículo 7 de la LSNIA.

En este sentido, las políticas y directrices del órgano rector y por vía de consecuencia las del SUNAGRO como órgano ejecutor tendrán incidencia no sólo en el ejercicio de actividades relacionadas por la Administración Pública, sino en concreto en la elaboración de los “*planes de producción y almacenamiento de productos agroalimentarios*” (...), así como “*la construcción y adecuación de estructuras destinadas a la recepción, almacenamiento, acondicionamiento, conservación y despacho de productos agroalimentarios, así como de instalaciones industriales para su procesamiento y transformación, a los fines de materializar la seguridad y soberanía agroalimentaria y la promoción del desarrollo endógeno agropecuario*”, de acuerdo con los artículos 24 y 52, respectivamente, de la LSNIA.

De igual forma, le corresponde al órgano rector elaborar el plan de co-gestión y coordinación de acciones y el planes de contingencia que garanticen la rehabilitación inmediata de las estructuras que conforman el Sistema Nacional Integral Agroalimentario, en casos de desastres, emergencias, calamidad o cualquier otra, de conformidad con los artículos 55 y 56 de la LSNIA. En este sentido, no se indica mayor detalle sobre el contenido del plan de co-gestión y coordinación de acciones, sin embargo en lo que respecta al plan de contingencia destaca que el órgano rector puede “*establecer políticas de contingencias*” (...) dirigidas a “*regularizar los mercados, evitar fluctuaciones erráticas del mercado, tales como indebida elevación de precios, acaparamiento, deficiencias en canales de distribución y otras acciones de normalización del mercado de productos de la agroalimentación*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestra). Es decir, el órgano rector estaría habilitado por la LSNIA para ejecutar medidas en materia de precios y en general operativas en el sector agroalimentario, a través de planes, que pudiesen entenderse como actos administrativos de efectos generales¹², y los cuales en definitiva serían de cuestionable constitucionalidad tomando en consideración las garantías del derecho a la libertad económica o de empresa¹³.

Finalmente en virtud de la creación del SUNAGRO se ordena la supresión y liquidación de la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (“SADA”), conforme a la disposición transitoria primera de la LSNIA.

¹² Consideramos importante destacar que de conformidad con el numeral 4 del artículo 50 del Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (*Gaceta Oficial* N° 6.147 Extraordinario de 17 de noviembre de 2014) las regulaciones que los ministerios dictaran tienen que contar con la aprobación previa de la Vicepresidencia Sectorial competente por la materia.

¹³ Sobre el particular, vale la pena destacar lo explicado por Hernández González en lo que respecta a la técnica de la planificación, en los siguientes términos:

“Como se aprecia, que el plan tenga carácter normativo y por ende ordenador, es una conclusión que, en la práctica, admite diversos grados. Sin embargo, de cara al sistema económico recogido en el Texto de 1999, pueden arbitrarse dos límites al carácter normativo del plan, en especial, frente a los particulares. Por un lado, (i) el sistema de planificación vinculante para los particulares, al ser incompatible con la autonomía en la explotación de la empresa y, por ende, con el contenido esencial de la libertad económica, resulta contrario al artículo 112 constitucional, salvo en sectores reservados al Estado. Además (ii), aun en este contexto, la planificación no puede imponerse como principio general, en tanto vaciaría uno de los presupuestos del sistema de economía social de mercado, cual es la existencia de la empresa privada” (Hernández González, José Ignacio, “Planificación y soberanía alimentaria”, *Revista de Derecho Público*, N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, p. 390).

III. RESPECTO A LAS OBLIGACIONES GENERALES APLICABLES A LAS PERSONAS SUJETAS A LA LSNIA

La LSNIA regula la actividad privada que opera en el sector agroalimentaria en términos muy generales, ya que remite a una eventual Providencia que dictaría la SUNAGRO en lo que respecta a los requisitos y condiciones necesarias para el inicio de actividades y funcionamiento, las condiciones, requisitos y formalidades que deben cumplir una vez que se encuentren en funcionamiento las personas sujetas a la LSNIA, incluyendo aquellos relativos a los establecimientos e instalaciones, para la recepción, acondicionamiento, almacenamiento, producción, despacho, transporte, distribución y comercialización de productos agroalimentarios, de acuerdo con los artículos 22, 28, 31 de la LSNIA. De igual forma, a través de la Providencia dictada por el SUNAGRO se regulará la obligación de las personas sujetas a la LSNIA de informar a ese órgano ejecutor en lo que respecta a sus inventarios de productos agroalimentarios que reciban, almacenen o despachen, así como sus capacidades de procesamiento y almacenamiento, de conformidad con el artículo 34 de la LSNIA.

Aunado a lo anterior, el artículo 25 de la LSNIA estipula que la movilización de productos agroalimentarios acondicionados, transformados y terminados, está sujeta a la previa obtención de la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control, cuya regulación se remite a la Resolución dictada al efecto por el Ministerio o Ministerios competentes. En todo caso, la LSNIA únicamente establece en relación con la movilización que: (i) la Guía Única de Movilización, Seguimiento y Control debe ser conservada por sus titulares por un período de tiempo y condiciones iguales a las establecidas en el Decreto N° 1.434 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario¹⁴ (“COT”) para la prescripción de las obligaciones tributarias, es decir de seis (6) años, acorde al artículo 25 de la LSNIA en concordancia con el artículo 50 del COT; y (ii) que además de lo anterior, la movilización desde los centros de almacenamiento, o de donde éstos se encuentren ubicados, hasta los destinos autorizados, debe efectuarse con la correspondiente Guía de Despacho, Orden de Entrega o facturas, de conformidad con el artículo 26 de la LSNIA.

En todo caso, todo lo relativo a las guías de movilización de productos agroalimentarios estaría desarrollado por la Resolución DM/N° 025-12 mediante la cual se establecen los lineamientos y criterios que rigen la emisión de la guía de movilización, seguimiento y control de materias primas acondicionadas, y de productos alimenticios acondicionados, transformados, o terminados, destinados a la comercialización, consumo humano y consumo animal con incidencia directa en el consumo humano, en el territorio nacional¹⁵ del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, así como en la Resolución Conjunta N° DM/N° 191/2008 y DM/N° 80 mediante la cual se regula la movilización de productos y subproductos de origen vegetal en su estado natural, de productos alimenticios terminados destinados a la comercialización y consumo humano y la movilización de productos alimenticios terminados destinados a la comercialización para consumo animal con incidencia directa en el consumo humano¹⁶ de los Ministerios del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, para la Defensa y para la Alimentación, las cuales a nuestro entender no contradicen la LSNIA por lo que en principio estarían vigentes.

¹⁴ *Gaceta Oficial* N° 6.152 Extraordinario de 18 de noviembre de 2014.

¹⁵ *Gaceta Oficial* N° 39.949 Ordinario de 21 de junio de 2012.

¹⁶ *Gaceta Oficial* N° 39.113 Ordinario de 4 de febrero de 2009.

Finalmente, el artículo 30 de la LSNIA estipula que la recepción de productos agroalimentarios debe realizarse en instalaciones públicas o privadas acorde al Plan Nacional de Producción Agroalimentaria y en el Plan Operativo Anual, además de lo contenido en la LSNIA y demás normas. En ese sentido, debemos destacar que el Plan Operativo Anual se trata de un instrumento de planificación que la SUNAGRO emite, pero cuyo contenido no es definido con detalle suficiente en el marco de la LSNIA, acorde al artículo 21 numeral 1 de la LSNIA, el cual, al igual que los demás planes, entendemos que se manifestarían a través de actos administrativos de efectos generales, los cuales serían de cuestionable constitucionalidad en base a lo que hemos expuesto anteriormente.

De lo anterior, podemos entender que el régimen jurídico antes descrito es mucho más laxo en comparación con la derogada Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas, ya que adopta básicamente una fórmula de remisión legal a actos jurídicos de rango sub-legal o deslegalización que se encargarán de desarrollar prácticamente todas las obligaciones de las personas sujetas a la LSNIA. Ello en nuestro criterio tiene como consecuencia un grave desconocimiento de la garantía de la Reserva de Ley del derecho a la libertad económica o de empresa. Inclusive admitiendo que supuestamente aplicará la fórmula de la deslegalización, la regulación contenida en la LSNIA ni siquiera estipula restricciones claras y generales sobre la actividad que permitirían una válida remisión, sino que se trata de una simple remisión legal en blanco, lo cual reiteramos es inconstitucional por contrariar la garantía de la Reserva de Ley¹⁷.

IV. EN CUANTO LA DECLARATORIA DE ABANDONO Y EL RÉGIMEN SANCIONATORIO

Sin perjuicio de un análisis aparte de los aspectos adjetivos de la LSNIA, debemos destacar que el artículo 67 de esa Ley estipula la posibilidad de que la SUNAGRO declare el abandono de los productos agroalimentarios, presumiblemente en el marco de un procedimiento de inspección en la cual se haya impuesto una medida sobre tales bienes, los cuales serán destinados a fines sociales por ese órgano rector, “*sin más trámites ni procedimientos sumariales*”, en caso de que se verifiquen los siguientes supuestos:

“1. Cuando son dejados sin resguardo por su titular o poseedor durante un procedimiento de control efectuado por las autoridades competentes.

2. Cuando dentro de las cuarenta y ocho horas del inicio de la actuación no es posible identificar su poseedor o propietario.

3. Cuando no ha sido posible efectuar la respectiva notificación.

4. Cuando, cumplido el lapso de oposición para la medida preventiva previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica en materia de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, hayan transcurrido diez (10) días continuos sin que alguna persona haya manifestado interés legítimo y directo sobre los productos objeto de la actuación.

5. Cuando la persona notificada de la apertura del procedimiento sancionatorio no comparece ante la autoridad respectiva dentro de los lapsos establecidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica en materia de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria”.

¹⁷ Hernández González, José Ignacio, *Derecho Administrativo y Regulación Económica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 188.

Se trata en nuestra opinión de una norma que atenta gravemente contra el derecho de propiedad.

En efecto, la propiedad sólo puede ser válidamente sustraída del patrimonio de un particular a través de la expropiación, medidas ablatorias como consecuencia de la potestad tributaria, confiscación, comiso, multa y requisición, bajo los términos estipulados en la Constitución y la Ley.

En ese sentido, cada una de esas normas atiende a un fin específico, como sería el caso de la expropiación que es la causa de utilidad pública, mientras que en el caso de la confiscación y el comiso opera como una sanción accesoria, lo cual ***siempre debe ser acordado por el poder judicial y no únicamente bajo el ejercicio de una potestad administrativa***¹⁸, tal y como se deduce de una interpretación coherente de los artículos 115, 116 y 271 de la Constitución.

Lo anteriormente expuesto se agrava aún más al examinar cada uno de los supuestos por los cuales la SUNAGRO podría, cuestionablemente, declarar el abandono de los productos agroalimentarios.

En relación al primero de los supuestos, es decir "*cuando son dejados sin resguardo por su titular o poseedor durante un procedimiento de control*", bastaría cuestionar si del texto de la norma se podría deducir que supuestamente se podría declarar el abandono de la mercancía en el caso en que la SUNAGRO practicara una inspección sobre tales productos en ausencia del propietario o poseedor.

En lo que respecta al supuesto según el cual "*dentro de las cuarenta y ocho horas del inicio de la actuación no es posible identificar su poseedor o propietario*", es justo decir que incluso admitiendo la fórmula de la declaratoria de abandono de los productos agroalimentarios resulta claramente un lapso excesivamente corto, tomando en consideración el lapso de treinta (30) días continuos para que opere la declaratoria de abandono en materia de aduana es mucho mayor, —y tal medida podría justificarse en materia de aduana dada la naturaleza de los depósitos aduaneros, pero no en materia agroalimentaria—, acorde al artículo 73 del Decreto N° 1.416 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Aduanas¹⁹ e incluso el mismo plazo para que opere la prescripción extintiva de la acción del propietario o poseedor de la cosa mueble, para recuperar la cosa sustraída o perdida, es de dos (2) años, de conformidad con el artículo 1.986 del Código Civil²⁰.

En cuanto al supuesto relativo a la imposibilidad de practicar la notificación la norma ni siquiera identifica de qué acto se refiere, por lo que la SUNAGRO podría interpretar que se trata de la notificación para oponerse formalmente a la medida preventiva o es para presentar descargos, así como cualquier notificación relativa a un requerimiento de información sobre esa mercancía.

¹⁸ Canova González, Antonio, Herrera Orellana, Luis Alfonso y Anzola Spadaro, Karina, *¿Expropiaciones o vías de hecho?*, FUNEDA, UCAB, Caracas, 2009, pp. 31-36.

¹⁹ *Gaceta Oficial* N° 6.155 Extraordinario de 19 de noviembre de 2014.

²⁰ *Gaceta Oficial* N° 2.990 Extraordinario del 26 de julio de 1982.

En ese sentido, la LOSSA y la LSNIA no estipulan reglas en lo que respecta a la notificación de los actos, por lo que aplica supletoriamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos²¹, por lo que la notificación de cualquier acto debe ser primero entregado en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y de ser impracticable se procederá a la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa, de acuerdo con los artículos 75 y 76 de esa Ley.

En todo caso, resulta absurdo y contrario a la garantía del derecho a la defensa contenido en el artículo 49 de la CONSTITUCIÓN indicar que la SUNAGRO puede acordar la declaratoria del abandono de una mercancía por cuanto no pudo notificar al propietario o poseedor de la mercancía.

De igual forma, resulta ilógico y contrario al derecho a la propiedad declarar el abandono de una mercancía por no cumplir con cargas procedimentales que únicamente deberían afectar el procedimiento en sí mismo, tales como no manifestar interés legítimo y directo sobre los productos objeto de la actuación, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se cumplió el lapso de oposición para la medida preventiva correspondiente, o no comparecer ante la SUNAGRO dentro de los lapsos establecidos en la LOSSA.

Por último, en lo que respecta al régimen sancionatorio debemos advertir que al estipular expresamente infracciones y sanciones por el incumplimiento de obligaciones contenidas en la LOSSA y la LSNIA, éstas sólo pueden aplicarse en consonancia con la prohibición de sancionar más de una vez un mismo hecho o *non bis in idem*, estipulada en el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución, y que en el caso de que un mismo hecho sea tipificado tanto por la LOSSA como por la LSNIA, la SUNAGRO deberá imponer la sanción menos lesiva para el imputado.

V. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIÓN

En base a las breves consideraciones sobre el aspecto sustantivo de la regulación contenida en la LSNIA podemos afirmar de manera inicial, sin perjuicio de un estudio más profundo en la materia y especialmente tomando en cuenta la serie de normas de rango sub-legal que seguramente se dictarán en ejecución de esa Ley, que al aplicar de manera amplísima en todo el sector agroalimentario, incluyendo en las actividades conexas, se ha conferido al órgano rector y ejecutor de dicho instrumento una serie de competencias que a nuestro entender resultan exorbitantes y contrarias a las garantías constitucionales del derecho a la libertad económica o de empresa, principalmente de cara a la Reserva de Ley, las cuales se manifiestan en una virtual remisión en blanco del desarrollo de las restricciones al sector.

Adicionalmente, y sin menos importancia, la LSNIA habilita a la SUNAGRO a declarar el abandono de los productos agroalimentarios, que presumiblemente sean objeto de una medida preventiva o en su defecto de un procedimiento administrativo por la supuesta comisión de una infracción, en términos desgarradores para el derecho de propiedad de las personas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley, por lo cual claramente resulta inconstitucional, máxime cuando muchos de los supuestos que permitirían a ese órgano ejercer tal potestad dependen de meras cargas procedimentales.

²¹ *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario del 1 de julio de 1981.

Lo anterior, nos permite afirmar que la LSNIA se trata de una norma que aún cuando tenga como finalidad garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria, al establecer un régimen jurídico atentatorio del derecho a la libertad económica o de empresa y el derecho a la propiedad, en términos sobradamente inconstitucionales, es razonable entender que tendrá justamente el efecto contrario, ya que como bien ha advertido Grau Fortoul en torno a la LOSSA: “*la acción del sector privado en el desarrollo de actividades dentro del ámbito de la producción de alimentos, de acuerdo con el texto constitucional, constituye un presupuesto indispensable para la adecuada consecución y sostenibilidad de la seguridad alimentaria*”²².

²² Grau Fortoul, Gustavo, “La participación del sector privado en la producción de alimentos, como elemento esencial para poder alcanzar la seguridad alimentaria (Aproximación al tratamiento de la cuestión, tanto en la Constitución de 1999 como en la novísima Ley Orgánica de Soberanía y Seguridad Alimentaria)”, *Revista de Derecho Público*, N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, p. 424. Tal postulado también ha sido sostenido por Alfonzo Paradisi, Juan Domingo en “La Constitución económica establecida en la Constitución de 1999, el sistema de economía social de mercado y el Decreto 6.071 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria”, *Revista de Derecho Público*, N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 12-18.