

**CURSO  
DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO**

Anotaciones taquigráficas del curso del

**Dr. A.-R. BREWER-CARIAS**

Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela

**TOMO III**

**EDITORIAL MOHIMGO**

Caracas, julio 1972

**VENEZUELA**

**CURSO**  
**DE**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO**

Primera edición: noviembre de 1965

Segunda edición: octubre de 1966

Tercera edición: septiembre de 1968

Cuarta edición: julio de 1972

Este folleto ha sido publicado con autorización del doctor Allan-Randolph-Brewer-Carías, pero el autor no se hace responsable de cualquier error en el texto

Derechos reservados conforme a la Ley, por la Editorial MOHIMGO,  
bajo el N° 136 de Registro

Elaborado en el Taller de la Editorial Mohingo. Oficina del Editor.  
En la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela

### *ADVERTENCIA*

Estas notas han sido elaboradas de acuerdo a anotaciones taquígrafas tomadas del curso del doctor Allan-Randolph Brewer-Carías, en los años lectivos 1963-64, 1964-65 y 1965-66, en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, siguiendo su programa y completadas con parte de la legislación y jurisprudencia, citados por el profesor, en cada caso

**INDICE GENERAL**

**TOMO III**

**TERCERA PARTE**

**REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO**  
**DE LOS ADMINISTRADOS**

**TITULO PRIMERO:**      **LOS DERECHOS DE LOS**  
**ADMINISTRADOS.**

**CAPITULO SEXTO:**      **EL REGIMEN JURIDICO**  
**ADMINISTRATIVO DE LA**  
**PROPIEDAD PRIVADA.**

EL REGIMEN JURIDICO-  
ADMINISTRATIVO DE LA  
PROPIEDAD PRIVADA.

	<u>Pag.</u>
<u>CAPITULO SEXTO: EL REGIMEN JURIDICO-ADMINIS-</u> <u>TRATIVO DE LA PROPIEDAD PRI-</u> <u>VADA.....</u>	16
<u>SECCION PRIMERA: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.</u>	16
I.- La Norma Constitucional.....	16
II.- Análisis de la Norma.....	16
1) El Derecho de Propiedad.....	16
A) La Propiedad Privada.....	16
B) Las Propiedades Especiales.....	16
2) La Función Administrativa de la Propie- dad.....	17
<u>SECCION SEGUNDA: LA REGULACION JURIDICO+ADMI-</u> <u>NISTRATIVA DE LA PROPIEDAD</u> <u>PRIVADA: LAS RESTRICCIONES</u> <u>ADMINISTRATIVAS.....</u>	17
I.- Introducción.....	17
II.- Las limitaciones Administrativas al E- jercicio del Derecho de Propiedad.....	18
1) Introducción.....	18
2) Limitaciones Administrativas de la Fa- cultad de Uso del Derecho de Propiedad.	18
A) Noción Previa.....	18
B) Limitaciones por razón de defensa mili- tar.....	18
C) Limitaciones por la Proximidad del do- minio público.....	18
D) Limitación en razón de la seguridad aérea.....	20
E) Limitaciones en razón de la conserva- ción del patrimonio arqueológico y pa- leontológico.....	20
F) Limitaciones en razón de la conducción de energía eléctrica.....	20

	<u>Pag.</u>
G) Limitaciones en razón de la protección de zonas agrícolas.....	21
H) Limitaciones en razón de Urbanismo....	21
I) La Ocupación Temporal.....	22
a) Noción Introdutiva.....	22
b) Procedencia.....	22
c) Indemnización.....	23
d) Duración.....	23
3) Limitaciones Administrativas de la Facultad de Disfrute del Derecho de Propiedad	23
A) Introducción.....	23
B) Limitaciones en razón de la construcción de obras públicas.....	24
C) Limitaciones en razón del curso de las aguas.....	24
D) Limitaciones en razón de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables	25
a) Noción Previa.....	25
b) El Régimen jurídico-administrativo forestal.....	28
a') Introducción.....	28
b') Las limitaciones al disfrute.....	29
a") Los Parques Nacionales.....	29
a'') Descripción.....	29
b'') Declaratoria.....	29
c'') Administración.....	29
d'') Limitaciones.....	30
b") Las Zonas Protectoras.....	33
a'') Descripción Legal.....	33
b'') Limitaciones.....	34
c'') La repoblación forestal.....	34
c") Las cuencas Hidrográficas.....	37
c') El aprovechamiento de los recursos forestales.....	38
a") Introducción.....	38



	<u>Pag.</u>
b") La obligación de comprobar la propiedad.....	38
c") Formas de aprovechamiento.....	39
a") La autorización previa.....	39
a""") Principio.....	40
b""") Negativa.....	40
c""") Revocación.....	40
d""") Oposición.....	41
a""") Principio.....	41
b""") Legitimación activa.....	41
c""") Notificación.....	41
d""") Contestación.....	41
e""") Decisión.....	42
f""") Abstención de decidir.....	42
b""") El permiso previo.....	42
d") Limitaciones al aprovechamiento...	43
a""") Inspección y fiscalización.....	43
b""") Sujeción a normas.....	43
e") Las prohibiciones al aprovechamiento.....	44
d') Las obligaciones derivadas.....	45
e') La Regulación de las quemas e incendios forestales.....	45
a") Prevención.....	46
b") Regulación de las quemas.....	46
c") Extinción.....	47
d") Obligaciones derivadas.....	48
e") Sanciones.....	48
c) El Régimen jurídico-administrativo de los Suelos.....	
a') Limitaciones al disfrute.....	48
b') Limitaciones al desmonte.....	49
a") Destrucción de vegetales.....	49

	<u>Pag.</u>
b") Actividades Urbanísticas.....	49
c') Limitaciones al pastoreo.....	50
d') Obligación derivada de la función social de la propiedad: el régimen de la Reforma Agraria.....	50
a") Principios fundamentales.....	50
b") La función social de la propiedad rural.....	52
a"') Principio general.....	52
b"') Contrariedad al principio de la función social.....	53
a"") Fincas incultas u ociosas.....	54
b"") Fincas explotadas indirectamente..	54
c"') Consecuencia.....	54
a"") Cargas fiscales.....	55
b"") Afectación.....	55
c"") La expropiabilidad.....	55
c") La Regulación de los contratos de tenencia.....	56
d") Limitaciones a la desocupación.....	58
a"') Arrendatarios.....	58
b"') Ocupantes.....	59
d) El Régimen jurídico-administrativo de las aguas.....	67
a') Las aguas de propiedad privada.....	67
b') Limitaciones en virtud del aprovechamiento colectivo.....	67
c') Limitaciones respecto al aprovechamiento de aguas subterráneas.....	68
d') Limitaciones en razón de la Reforma Agraria.....	69
4) Limitaciones Administrativas de la Facul	

	<u>Pag.</u>
tad de Disposición del Derecho de Propie- dad.....	69
A) Noción Previa.....	69
B) Limitaciones en razón de la conservación y protección de antigüedades y obras ar- tísticas.....	70
III.- Las limitaciones administrativas a la Ti- tularidad del Derecho de Propiedad.....	71
1) Introducción.....	71
2) Limitaciones administrativas respecto a la Adquisición del Derecho de Propiedad..	71
A) La ocupación como modo de adquirir la Propiedad.....	71
B) El Régimen Jurídico Administrativo de la Caza.....	
a) Las licencias de caza.....	71
b) La prohibición de caza.....	72
C) El Régimen Jurídico-Administrativo de Pesca.....	73
a) El permiso de pesca.....	73
b) La prohibición de pesca.....	74
3) Las Prestaciones obligatorias in-natura: La Extinción de la Titularidad del Dere- cho de propiedad.....	74
A) Introducción.....	74
B) La Expropiación Forzosa.....	74
a) El principio Constitucional.....	74
b) El concepto.....	75
a) Definición.....	76

	<u>Pag.</u>
b') Notas características.....	76
a") La Transferencia coactiva de la propiedad.....	76
b") El pago de justa indemnización.....	81
c) Elementos de la Expropiación.....	81
a') Noción Previa.....	81
b') La legitimación.....	81
a") Legitimación activa.....	81
b") Legitimación pasiva.....	83
c") El beneficiario de la expropiación.....	84
c') El objeto expropiado.....	85
d') La finalidad perseguida.....	88
d) El procedimiento expropiatorio.....	90
a') Noción Previa.....	90
b') La declaratoria legislativa de Utilidad Pública.....	91
c') Procedimiento Administrativo.....	96
a") El Decreto de Ejecución.....	96
a"") Principio general.....	96
b"") Efectos.....	97
c"") Consecuencias.....	97
a"") Introducción.....	97
b"") Ocupación temporal.....	98
c"") Ocupación previa.....	99
b") El arreglo amigable.....	101
a"") Principio.....	101
b"") Alcance.....	103
d') Procedimiento Judicial.....	103

	<u>Pag.</u>
a") Oportunidad.....	103
b") Autoridad Competente.....	104
c") La Solicitud de Expropiación.....	104
a"" ) Personas a quienes debe emplazarse.	105
b"" ) Forma del emplazamiento.....	105
c"" ) Fijación de la Oficina de Registro.	106
e") La Comparecencia.....	107
f") La Contestación a la Solicitud.....	108
g") La Oposición a la Expropiación.....	108
a"" ) Motivos de la oposición.....	108
b"" ) Legitimación activa.....	108
c"" ) Requisitos para oponerse.....	109
d"" ) Efectos de la oposición.....	109
h") Relación e informes.....	111
i") Sentencia.....	111
a"" ) Oportunidad.....	111
b"" ) Contenido.....	111
c"" ) Efectos.....	111
j") Característica del procedimiento judicial expropiatorio: La Celeridad.....	115
e') El avenimiento.....	116
f') El justiprecio.....	117
a") Oportunidad.....	117
b") Nombramiento de peritos.....	117
c") Elementos peritaje.....	117
a"" ) Con carácter general.....	117
b"" ) Con carácter obligatorio.....	119
a"" ) Valor fiscal.....	119
b"" ) Valor comercial.....	120
c"" ) Valor medio.....	120
c"" ) Con carácter particular.....	120
d"" ) Prohibiciones para los peritos.....	121

	<u>Página</u>
d") La impugnación del Justiprecio.....	122
e) La indemnización.....	122
a') Carácter justo.....	122
b') El pago.....	126
a") La consignación de la indemnización..	126
b") La forma de pago.....	126
c") La oportunidad del pago.....	130
d") Las deducciones a la indemnización...	131
c') Efectos del pago.....	131
a") La transferencia del dominio.....	131
b") El traslado de los gravámenes.....	135
c") El traslado de las acciones reales...	135
f) Los efectos de la Expropiación.....	135
a') La cesión obligatoria de la propiedad.	135
b') El derecho de preferencia del propietario.....	135
c') La Contribución de Mejoras por Plusvalía.....	135
a") La Plusvalía.....	136
b") La Contribución por mayor valor.....	136
a") Concepto.....	136
b") El cálculo del mayor valor.....	136
c") Carácter de la contribución.....	136
c") El pago de la Contribución de Mejoras	137
g) El desistimiento en la Expropiación.....	138
C) La Requisición.....	140
a) Noción Previa.....	140
b) Diferencias con la Expropiación.....	141
c) Concepto.....	141
d) Las Requisiciones militares.....	141

	<u>Pag.</u>
a') Nota Previa.....	141
b') Limitación temporal.....	142
c') Derecho del Estado para la Defensa Na- cional.....	142
d') Formalidades.....	142
e') La Indemnización.....	142
f') Elementos requisables.....	142
g') La requisición de uso.....	142
e) Las Requisiciones Civiles.....	143
D) El Comiso.....	143
a) Concepto.....	143
b) El Comiso como sanción penal.....	144
c) El Comiso como sanción fiscal.....	144
d) El Comiso como medida de Policía Adminis- trativa.....	144
E) La Confiscación.....	144
IV.- Limitaciones administrativas a la oponibili- dad del Derecho de Propiedad por razón de Registro.....	145
1) La Traslación del Derecho de Propiedad.....	145
2) La Oponibilidad del Derecho de Propiedad...	145
A) El carácter erga omnes de la propiedad....	145
B) Las limitaciones a la oponibilidad.....	145
a) Noción previa.....	146
b) La necesidad del Registro.....	146
c) Los efectos del Registro Inmobiliario....	146
d) El Tercero Registral y el Tercero General	146
3) La Institución del Registro Público.....	146
A) Introducción.....	146
B) Organización del Registro Público.....	147
a) Las Oficinas de Registro.....	147
b) Las atribuciones de las Oficinas de Regis- tro.....	148

	<u>Pag.</u>
a') Las Oficinas Principales de Registro.	149
b') Las Oficinas Subalternas de Registro: La Protocolización de Documentos.....	150
C) La Publicidad del Registro.....	152
4) El Registro Inmobiliario en Venezuela.....	152
A) Introducción.....	152
B) Las fallas del Sistema Venezolano.....	153
C) El futuro del Registro Inmobiliario en Venezuela.....	156
5) El Documento Registrado.....	175
A) Introducción.....	175
B) Condiciones del documento registrado.....	178
a) Idioma castellano.....	178
b) Manuscrito.....	178
c) Papel Sellado.....	178
d) Identidad de los Otorgantes.....	179
e) Firma.....	179
f) Legalización.....	180
g) Otros requisitos.....	180
C) Efectos del Registro sobre el Documento público o privado registrado.....	180
a) Instrumento público cuyo contenido es <u>al</u> gún acto al cual la Ley exige para su <u>va</u> lidez, la formalidad de Registro.....	181
b) Instrumento privado reconocido o auten- ticado cuyo contenido es algún acto, al cual la Ley exige para su validez, la <u>for</u> malidad de registro.....	183



# CAPITULO SEXTO

---

CAPITULO SEXTO: EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD PRIVADA

SECCION PRIMERA: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

I.- La norma constitucional. El Art. 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad, al establecer que, el Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

II.- Análisis de la norma. Del análisis de la norma constitucional se desprenden dos cuestiones fundamentales:

1.- El Derecho de propiedad.

A) La propiedad privada. Se garantiza el derecho de propiedad, entendiéndose como tal, de acuerdo al código civil, como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley. (Art. 545 C.C.)

B) Las propiedades especiales. Además de la propiedad como se entiende en el código civil, el Estado garantiza las propiedades especiales, como se desprende del Art. 100 de la Constitución, que establece que, los derechos sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, denominaciones, marcas y lemas gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la Ley señale. También lo determina así el artículo 546 del C.C. al establecer que, el producto o valor del trabajo o industria lícitos, así como las producciones del ingenio o del talento de cualquiera persona, son propiedad suya, y se rigen por las leyes relativas a la

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

propiedad en general y las especiales sobre estas materias.

### 2) La función administrativa de la propiedad

A) El principio. El Art. 99Ct. además de garantizar el derecho de propiedad, establece que este está sometido a las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley, en virtud de su función social y con fines de utilidad pública o de interés general.

B) Consecuencia. En virtud de la función social de la propiedad, estará sometida a una serie de restricciones, limitaciones y contribuciones que la Ley establezca.

Estas restricciones pueden ser de dos tipos:

- 1) Impuestos por la utilidad pública;
- 2) Impuestos por la utilidad privada.

(Art. 644 CC).

## SECCION SEGUNDA: LA REGULACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LA PROPIEDAD PRIVADA: LAS RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS

### I.- Introducción.

Se entiende por restricciones a la propiedad, todas aquellas limitaciones administrativas impuestas a cualquiera de los atributos de ese derecho, esto es, a las facultades de uso, goce y disposición por parte del propietario de una cosa.

En nuestra materia se habla indistintamente de "limitaciones", "restricciones" y hasta de "servidumbres administrativas", por la razón de todos conocida de que el Derecho Administrativo se origina del Derecho Privado y todavía no se ha emancipado íntegramente en cuanto se refiere al léxico jurídico. De allí las

---

numerosas confusiones de los términos y sus significados

En Derecho Administrativo, no puede emplearse el término "servidumbre administrativa", por cuanto la servidumbre es una institución voluntaria entre las partes que acceden a limitar sus propiedades, mientras que las restricciones administrativas, aunque siguen formando parte del Derecho de propiedad y se les aplica el régimen ordinario civil, son impuestas por la Ley por razones de utilidad pública o social, o privada, según los casos.

## II.- Las limitaciones administrativas al ejercicio del derecho de propiedad.

1.- Introducción. Se debe considerar que en derecho administrativo no debe hablarse de servidumbre; esta es una derogación del régimen normal de la propiedad dada a la libertad de los fundos.

2.- Noción previa. El uso es la posibilidad de utilización de la cosa de la cual se es propietario.

Existen múltiples restricciones administrativas a la facultad de uso del derecho de propiedad, pero sólo se van a ver nueve de ellas:

### B) Limitaciones por razón de defensa militar.

Al efecto, el Art. 575 de la Ley Orgánica del ejército y la Armada, establece que, el Comandante de Fortaleza no permitirá que en las inmediaciones de ella se construyan edificios, se abran zanjas, se levanten cercas y parapetos y se amontonen objetos que impidan la vista y obstaculicen los fuegos, poniendo en peligro la seguridad de la fortaleza.

C) Limitaciones por la proximidad del dominio público. El principio general respecto a esta limitación se encuentra en el Código Civil, Art. 700 "Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

fuertes, fortalezas iglesias, calles y caminos públicos sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las Ordenanzas y Reglamentos especiales".

El Art. 593 del CC., determina como bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demas bienes semejantes.

Para ello es necesario cumplir con algunos requisitos:

- 1) Respecto a las playas, en el Departamento Vargas no se permitirá a los particulares construcciones de ningún genero al norte de las carreteras que vayan desde el río Mamo hasta Anare, sin dejar cuarenta metros libres, por lo menos, entre la construcción y la playa.
- 2) Es necesario solicitar un permiso al Ministerio de Comunicaciones para poder construir a una distancia de 25 metros de las líneas ferreas.
- 3) En la Ley de Navegación se establece, Art. 113, que, para poder establecer y modificar muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros, etc., así como las instalaciones para almacenar petróleo y combustible, en zonas adyacentes a las aguas territoriales, es necesario obtener autorización del Ministerio de la Defensa.
- 4) Respecto a los ríos, en el Art. 11 de la Ordenanza de Arquitectura y Urbanismo se establece que en las riberas del río Guaire no se permitirán construcciones a una distancia menor de sesenta metros del eje del río.
- 5) En el Art. 15 de la misma Ordenanza, se establece que, en las actuales y futuras carreteras del Distrito Federal, no se permitirá construcción alguna

---

cuya línea de fachada no sea retirada a 20 metros por lo menos contados a partir del centro de la calzada.

D) Limitación en razón de la seguridad aérea.

El Reglamento de la Ley de Aviación civil en su Art. 132, establece que, todo aeropuerto terrestre deberá tener fuera del límite de sus pistas una zona de seguridad de 300 metros y una de protección que se cuenta a partir de los linderos del aeropuerto en la dirección del eje de las pistas y en una faja que comprenda todo su ancho, en la cual no se permitirá construir muros, casas o edificaciones, plantar arboles, instalar líneas aéreas, etc.

E) Limitaciones en razón de la conservación del patrimonio arqueológico y paleontológico.

Ya se ha visto que la Ley prohíbe la destrucción de montículos, calzadas o construcciones de la época aborigen y la de los petroglifos que se hallen en cualquier parte del territorio.

Asimismo en el caso en que la conservación de los cementerios, cuevas, montículos, etc., implique una servidumbre perpetua sobre una propiedad particular el propietario de dicho inmueble será indemnizado por el Estado.

F) Limitaciones en razón de la conducción de energía eléctrica.

Está regulado por dos tipos de leyes: leyes generales y leyes esenciales.

El Código Civil, en su Art. 683, establece que, las limitaciones de la propiedad provenientes del transporte de energía eléctrica se registrarán por leyes especiales.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Código Civil, en Art. 683, establece que las limitaciones de la propiedad provenientes del transporte de energía eléctrica se regirán por leyes especiales,

En la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, se establece que, todo propietario está obligado a dar paso por su fundo a los conductores eléctricos, aéreos o subterráneos, de que quiera servirse quien produzca, use o distribuya de manera temporal o permanente energía eléctrica. Esta servidumbre implica el derecho a establecer los postes o soportes necesarios, y el de pasar para la vigilancia y conservación de la línea.

En la Ordenanza sobre colocación y uso de postes en la vía pública, se establece que las empresas de distribución de energía o de luz eléctrica en la ciudad, por ser consideradas de utilidad pública, tienen derecho de establecer soportes y anclajes para conductores aéreos, sea en los muros o fachadas que dan a la vía pública, sea sobre los techos de los edificios, siempre que las corrientes de que se trate sean de baja tensión y que no ofrezcan peligro alguno para las personas ni edificios.

### G) Limitaciones en razón de la protección de zonas agrícolas.

En la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, se establece que, dentro de las zonas de reforestación y agrícolas, no se permitirá abrir calles, formar poblaciones, ni levantar construcciones de ninguna clase, salvo aquellas que fueren absolutamente indispensable para la explotación agrícola, forestal, minera o turística, así se encuentren en terrenos de propiedad privada.

### H) Limitaciones en razón de Urbanismo.

Esto ha dado lugar a una rama del Derecho

---

el Urbanismo. De acuerdo con la Ordenanza nombrada, se entiende por Urbanismo el desarrollo adecuado de una ciudad o poblado siguiendo las normas o leyes dictadas al efecto.

Todas las disposiciones referentes al urbanismo, constituyen una limitación al derecho de propiedad.

I) La ocupación temporal.

a) Se trata de la ocupación temporal por causa de utilidad pública.

b) Esta ocupación temporal por causa de utilidad pública se puede presentar en dos casos:

- 1) En un forma aislada.
- 2) Como paso previo a la expropiación de inmuebles.

Esta materia se regula en múltiples leyes:

1) En la Ley de Hidrocarburos se establece el derecho por parte de los concesionarios, de ocupar temporalmente los terrenos que necesitaren para la explotación de hidrocarburos. Asimismo, tienen el derecho de obtener las servidumbres que sean necesarias en los terrenos de propiedad particular, celebrando con los dueños los convenios necesarios.

Para poder ocupar temporalmente los inmuebles es necesario una autorización de la autoridad judicial correspondiente.

2) En materia sanitaria, la Ley de Sanidad Nacional establece que, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, podrá ordenar la ocupación temporal de inmuebles, cuando los propietarios de dichos inmuebles



bles, cuando los propietarios de dichos inmuebles no observaren las disposiciones de la higiene pública, (Art. 17)

3) En la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, Art. 54, se establece que, en los casos de fuerza mayor o de necesidad absoluta, como incendio, inundación, terremotos o semejantes, podrá procederse a la ocupación temporal de la propiedad ajena, y bastará para ello la orden de la primera autoridad de policía de la localidad.

También existe la posibilidad de ocupar temporalmente un inmueble en los casos de obras por causa de utilidad pública: con el objeto de hacer estudios o practicar operaciones de corta duración que tengan por objeto recoger datos para la formación del proyecto de la obra. También para el establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes de materiales, que requiera la obra para su construcción o reparación.

c) Indemnización° En todo caso de ocupación temporal, deben indemnizarse al propietario de los perjuicios que la cause, a justa regulación de expertos y oyendo previamente al propietario. Tales indemnizaciones están determinadas también en la Ley de Hidrocarburos y en la Sanidad.

d) Duración. La ocupación durará tan sólo el tiempo absolutamente indispensable, no debiendo en ningún caso concederse por un término mayor de seis meses. Sin embargo, puede prorrogarse por igual tiempo y por una sola vez, por causa debidamente justificada.

### 3.- Limitaciones Administrativas sobre la facultad del disfrute del Derecho de propiedad.

#### A.- Introducción.

---

Dentro de las limitaciones administrativas a la propiedad que hemos denominado restricciones administrativas, señalamos que existen limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, a la titularidad del mismo y a la oponibilidad del derecho de propiedad. Pues bien, dentro de las limitaciones administrativas al uso y ahora nos corresponde entrar a estudiar las limitaciones administrativas al disfrute del derecho de propiedad, y con la advertencia de que el disfrute, además de implicar en estos supuestos el uso, consiste el aprovechamiento de los frutos o beneficios de la propiedad.

B.- Limitaciones en razón de la construcción de Obras Públicas.

Entre estas limitaciones al disfrute se destaca, en primer lugar, las limitaciones en razón de la construcción de obras públicas. En efecto, en ciertas oportunidades la construcción de obras públicas implica para los dueños de fundos colindante con la misma, ciertas limitaciones que no dan derecho a indemnización y que por tanto, son limitaciones legales a la propiedad. El Art. 17 de la Ley de Ferrocarriles por ejemplo, establece que los propietarios de los predios rurales deberán permitir la extracción de los materiales que existan dentro de sus propiedades, y que fueren necesarios para la construcción y conservación de la vía férrea. En todo caso, prevé la Ley que para determinar los sitios de extracción de dichos materiales debe oírse previamente al propietario respectivo.

C.- Limitaciones en razón del curso de las aguas.

También, en relación al disfrute existen limitaciones a la propiedad en razón del curso de las aguas. Así, la misma Ley de Ferrocarriles, establece la obligación para los terrenos colindantes con la vía férrea que no pertenezcan al ferrocarril de recibir las aguas pluviales o filtraciones natura

les provenientes de esta zona, sin indemnización. Equivale un tanto esta limitación a aquellas limitaciones legales a la propiedad por el curso de las aguas que establece el Código Civil. En todo caso estas limitaciones están previstas en una Ley especial.

D.- Limitaciones en razón de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

a) Noción Previa.

Pero además a estas limitaciones a la propiedad por razón de la construcción de obras públicas y por razón del curso de las aguas, que inciden sobre el disfrute de la misma, nos interesa destacar, y es la limitación más importante en cuanto al disfrute del derecho de propiedad, todas aquellas restricciones o limitaciones impuestas a la propiedad en razón de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Los recursos naturales, ustedes lo saben, se dividen en renovables y no renovables. Son denominados Recursos Naturales no Renovables aquellos que una vez utilizados se pierden definitivamente, tal es el caso de las minas y de los hidrocarburos. La conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales no renovables es objeto de legislación especial, la legislación minera y legislación minera y legislación de hidrocarburos que ustedes estudiarán detalladamente en el curso de cuarto año de esta Facultad. Los recursos renovables, por el contrario, son aquellos que pueden renovarse y mantenerse si se utilizan racional y adecuadamente. El Estado, por ello, se ha reservado la custodia, fomento, utilización y control de los recursos naturales renovables. Pero no sólo eso, sino que la Constitución, en su art. 106, establece que el Estado debe atender a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territo

---

rio y que la explotación de los mismos debe estar siempre dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Desde el año 1920, más o menos, existe en Venezuela una Ley que regula los recursos naturales renovables, antiguamente denominada Ley de Bosques y Suelos. Esta Ley ha tenido sucesivas reformas hasta la Ley del año 55 vigente hasta el año pasado. En efecto, con fecha 30 de diciembre de 1955 y aparecida en la Gaceta Oficial (Nº 997) del 8 de enero de 1966, ha aparecido la nueva Ley Forestal, de Suelos y Aguas. Ley Forestal que no sólo es una reforma de la anterior, sino que configura materialmente una nueva Ley de la materia, ya que las modificaciones que trae son sumamente importantes.

Esta Ley regula en líneas generales la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Pero regula estas actividades tanto que la explotación que se realice en terrenos de propiedad privada, como que se realice en terrenos de propiedad pública. Nuestro estudio va a consistir en el análisis de las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada en razón de esta conservación, fomento o racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El régimen del aprovechamiento, fomento y conservación de estos recursos cuando se realicen en dominio del Estado, en público o en dominio privado, será estudiado por nosotros al final del curso cuando tengamos oportunidad de analizar a fondo el dominio público o el dominio privado.

La Ley enumera los recursos naturales renovables regulados. El Art. 4 de la misma establece que sus disposiciones se aplican: en primer lugar a los bosques y sus productos; en segundo lugar a las aguas públicas y privadas; y en tercer lugar a los suelos; y asimismo se aplican a las actividades relacionadas con los recursos señalados. La regulación concreta de cada uno de estos recursos da origen a tres regi

menes distintos. En cuanto a la regulación del aprovechamiento, conservación y fomento de los bosques y sus productos, da origen al régimen forestal y a las limitaciones a la propiedad en relación o como consecuencia de este régimen. El fomento, conservación y racional aprovechamiento de las aguas da origen al llamado régimen de las aguas y todas las limitaciones a la propiedad que implica. Y el régimen de conservación y fomento y racional aprovechamiento de los suelos da origen al régimen de los suelos.

Y por tanto, nuestro estudio, al hablar de las limitaciones a la propiedad en razón de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, tendrá lugar en tres partes, analizando el régimen forestal, el régimen de las aguas y el régimen de los suelos. Sin embargo, antes de entrar a analizar en concreto cada uno de estos regímenes y sus limitaciones a la propiedad, debemos señalar que la Ley declara de utilidad pública ciertas actividades y también trae regulación, cosa que es una innovación en relación a la Ley anterior, sobre algunas actividades que se declaran de interés público.

En primer lugar declara de utilidad pública la protección de la cuencas hidrográficas; las corrientes y caídas de aguas que pudieran generar fuerza hidráulica; y los parques nacionales y los monumentos naturales, las zonas protectoras, las reservas de vírgenes y las reservas forestales. Todas estas actividades son declaradas de utilidad pública. La consecuencia fundamental que trae, en la legislación venezolana, esta declaratoria de utilidad pública, es que puede procederse en caso de que sea necesario, directamente a la expropiación, al decreto de ejecución y no se necesita una nueva declaratoria de utilidad pública, porque esa declaratoria está precisada y determinada expresamente en la Ley.

Una declaración similar de utilidad pública la traía la Ley anterior. Sin embargo, la nueva Ley, en su art. 3. ha agregado la declaratoria de in

---

terés público de determinadas actividades. Declara de interés público, en efecto, el manejo racional de los recursos forestales, de las aguas y de los suelos; la conservación, fomento y utilización racional de los bosques y de los suelos; la introducción y propagación de especies forestales no nativas; la prevención, control y extinción de incendios forestales y es la primera vez que la Ley declara de utilidad pública la actividad de extinción de incendios forestales. Asimismo declara de interés público la repoblación forestal y la realización del inventario forestal.

La Ley no trae ninguna consecuencia concreta de esta declaratoria de interés público. Sin embargo, de la legislación venezolana se deduce, algunas consecuencias importantes. Por ejemplo, la Ley de Telecomunicaciones prevé que las empresas que se dediquen a actividades de interés público podrán obtener una exoneración del pago de tasas de telecomunicaciones. Pues bien, una empresa que se dedique por ejemplo, al control, prevención y extinción de incendios forestales (una asociación de bomberos voluntarios) y que utilice aparatos de radio de comunicación privados, puede obtener, en virtud de esta declaratoria de interés público, esta exoneración que prevé la Ley de Telecomunicaciones vigente.

Señalado esto sobre las actividades declaradas de utilidad pública y de interés público, entremos entonces a analizar separadamente el régimen forestal, el régimen de los suelos y el régimen de las aguas.

b) El Régimen jurídico-administrativo Forestal.

a') Introducción.

En relación al régimen jurídico-administrativo forestal, lo estudiaremos en tres fundamentales. En primer lugar veremos las limitaciones al disfrute que implica este régimen; en segundo lugar el aprovechamiento de los recursos forestales, cuando no

existen estas limitaciones al disfrute y veremos por último las obligaciones derivadas del régimen forestal y la regulación concreta de las quemas e incendios forestales.

b') Las limitaciones al disfrute.

a") Los Parques Nacionales.

a") Descripción.

En relación a las limitaciones al disfrute de la propiedad proveniente de la declaratoria que se haga de una región como parque nacional. Prevé la Ley que serán declaradas parques nacionales, aquellas regiones que por su belleza escénica, natural, o que por la flora y fauna de la importancia nacional que en ella se encuentre, así lo ameriten.

b") Declaratoria.

La norma (art. 10) prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional, y concretamente el Consejo de Ministros, quien es el que declara los Parques Nacionales, pueda apreciar si una región, o si la existencia de una flora o fauna es de importancia nacional y en todo caso, si todo ello amerita o no que se declare a esa zona concreta como Parque Nacional.

Una vez hecha la declaratoria, por el Consejo de Ministros, de Parque Nacional, esa declaratoria debe guardar una unidad, por tanto no podrá ser segregada parte alguna de la región para objetivos distintos sin la previa aprobación.

c") Administración.

La administración de los Parques Nacionales corresponde al Ministro de Agricultura y Cría. Sin embargo, el Ministerio podrá solicitar la colaboración de otros organismos públicos, privados, nacionales o internacionales para la mejor administración de los Parques. En todo caso, los organismos públicos estarán obligados a prestar la colaboración técnica al Ministerio de Agricultura y Cría que sea necesaria.

---

d"") Limitaciones.

La declaratoria de una región como Parque Nacional implica una serie de limitaciones a la propiedad. En efecto, los Parques Nacionales en primer lugar, solamente se podrán utilizar para solaz esparcimiento y educación del público, para turismo e investigaciones científicas en las condiciones en que se determine en los Decretos, o resoluciones del Ministerio de Agricultura y Cría que regulen cada uno de estos casos.

Por otra parte, las riquezas naturales existentes en los Parques Nacionales no podrán ser sometidas a intervenciones que perjudiquen las funciones de los parques, ni podrán ser explotadas con fines comerciales. Aquí no sólo encontramos una limitación a la propiedad en cuanto a la prohibición de utilizar los recursos forestales que se puedan encontrar en los parques nacionales, sino que la limitación está destinada también al derecho al libre ejercicio de las actividades lucrativas, ya que no se permite que se utilicen los recursos forestales o de cualquier otra índole que se encuentren en un Parque Nacional con fines comerciales.

Por otra parte el mismo art.12 de la Ley establece que dentro de estos Parques Nacionales está prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades de los parques nacionales, por orden y vigilancia de la misma, o para investigaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Cría.

En todo caso la Ley prevé la posibilidad de que en los Parques Nacionales puedan establecerse determinados servicios, y prevé que el Ministerio de Agricultura y Cría determinará las normas a las cuales habrá de someterse el establecimiento y funcionamiento en los parques nacionales, de hoteles, alojamiento centros de recreo y parques nacionales, de ho



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

servicios complementarios y cualquier otra instalación que a juicio del Ejecutivo Nacional no perjudique los fines del parque (art. 14).

Queda entonces como facultad discrecional del Ministerio de Agricultura y Cría de terminar cuando un servicio de este tipo no perjudica los fines del Parque.

En todo caso y esto es quizás una de las innovaciones fundamentales de la Ley, el Art. 15 de la misma señala que las limitaciones que la creación de Parques Nacionales en terrenos de propiedad privada, imponga al ejercicio de los derechos de ésta, no causarán ninguna indemnización a menos que en estos terrenos se realicen actividades agrícolas o pecuarias en cuyo caso, se procederá a la expropiación correspondiente. Es decir, ninguna de las limitaciones al uso y al disfrute o goce de la propiedad que provenga de la declaratoria de parque nacional da derecho al propietario de fundos de propiedad privada que se encuentren dentro de la región declarada como Parque Nacional, a indemnización alguna por parte del Estado. El Estado, por el contrario tampoco está obligado a indemnizar a esos particulares. Solo cuando en estas regiones declaradas como Parques Nacionales, se realicen labores agrícolas o pecuarias, en estos casos debe procederse a la expropiación y en todo caso la indemnización no proviene de la limitación directa que pone la Ley a la propiedad sino de la explotación misma; y en efecto, el Ejecutivo, en estos casos, debe determinar para cada Parque Nacional, cuando lo crea conveniente, las zonas de propiedad privada que habrán de sujetarse al régimen de expropiación por causa de utilidad pública. En tal caso, el pago del precio podrá hacerse por acuerdo entre las partes, lo que equivale a un arreglo amigable previsto en la Ley de Expropiación. Si éste no puede llevarse a efecto, regirá en todo el procedimiento lo que establece la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social y que veremos más adelante.

---

En todo caso, la Ley Forestal de Suelos y Aguas en cuanto a la expropiación para Parques Nacionales establece una excepción al régimen de la Ley de expropiación. En efecto, la Ley de Expropiación, al hablar del pago, establece que éste deberá hacerse de inmediato y en moneda de curso legal, estableciéndose como excepción que pueda pagarse en forma diferida y en bonos cuando se trate de expropiación de inmuebles con fines de Reforma Agraria o de ensanche o mejoramiento de poblaciones y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la Ley. Esto no sólo lo establece la Ley de Expropiación sino también la Constitución en su art. 101. La Constitución establece textualmente que en la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones o en los casos que por razones de interés nacional grave determine la Ley podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado y su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria y con garantía suficiente. Pues bien, este caso de la Ley Forestal es uno de esos casos de graves razones de interés nacional determinado por la Ley: se ha establecido que el diferimiento en el pago puede tener un lapso de 15 años al contrario de lo que establece, como principio general. La Ley de Expropiación, que fija solamente 10 años como máximo para un diferimiento en el pago.

Aún cuando se establece y se prevé la posibilidad de que el Ejecutivo realice la expropiación de inmuebles donde se realicen o se desarrollen actividades agrícolas o pecuarias, es necesario destacar que el Ministerio de Agricultura y Cría podrá autorizar o condicionar la continuación temporal de aquellas actividades agropecuarias que estuvieren desarrollándose en alguna zona que fuere declarada como parque nacional, siempre y cuando dichas actividades no interfieran las finalidades particulares del parque. Es destacar que en todo caso, esta autorización o este condicionamiento es temporal y que por tanto, en definitiva, habrá de procederse, para ese fundo donde se

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

desarrollen actividades agrícolas o pecuarias, a la ex propiación tal como señala el art. 15 de la Ley.

Debe señalarse por último que el dispositivo del artículo 15 que excluye derechos de indemnización para el propietario, aún cuando la limita ción a la propiedad que se establece por la de clara toria de Parques Nacionales sea totalmente justificable y razonable, puede configurar una excepción del principio de la igualdad ante las cargas públicas que se deri va de la propia Constitución.

b") Las Zonas Protectoras.

a"") Descripción Legal.

Aparte de las limitaciones a la propiedad provenientes de la de clara toria de una zona co mo pa rque na cional, también hay limitaciones concretas a la propiedad previstas en la nueva Ley, por la de clara toria de zonas determinadas o de regiones, como zonas protectoras.

La de clara toria de zonas protec toras puede hacerse sea en virtud de la de clara ción di recta que trae la Ley, sea porque el Ejecutivo Nacional, previo los estudios técnicos correspondientes, lo deter mine.

La Ley en su art. 17 declara di rectamente como zonas protectoras las siguientes: en primer lugar toda zona en contorno de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua y dentro de un radio de 200 metros en proyección horizontal; en se gundo lugar una zona mínima de 300 metros de ancho a ambos lados y paralelamente a las filas de las montañas y a los bordes inclinados de las mesetas; en tercer lu gar una zona mínima de 50 metros de ancho a ambas márge nes de los ríos navegables y una de 25 para los cursos no navegables, permanentes o intermitentes; y por últi mo establece también como zonas protectoras aquellas zo nas en contorno a los lagos y lagunas naturales dentro de los límites que indique el reglamento de la Ley. Es te es el único caso, en el de los lagos y lagunas, en

---

te es el único caso, en el de los lagos y lagunas, en que la Ley no precisa la anchura de la zona protectora sino que establece que la misma ha de ser indicada por el Reglamento de la Ley, Reglamento que aún no ha sido dictado. Esto al contrario de la antigua Ley que sí de terminaba para las lagunas una zona protectora directamente de 50 metros.

Pero quizás ésta sea otra de las grandes inovaciones de la Ley, ésta prevé la posibilidad de que otras zonas sean declaradas como protectoras por el Ejecutivo Nacional. En efecto, el Ejecutivo Nacional previó los estudios técnicos correspondientes podrá además, declarar como zonas protectoras a los terrenos que presenten cualquiera de estas características: En primer lugar que estén comprendidos en aquellas zonas de las cuencas hidrográficas y que lo ameriten por su ubicación o condiciones geográficas; en segundo lugar que sean necesarias para la formación de cortinas - rompe-viento; y en tercer lugar que se encuentren en zonas inmediatas a poblaciones y actúen como agentes reguladores del clima o medio ambiente. En estos casos, re pito, puede el Ejecutivo declarar la existencia de zo nas protectoras y como consecuencias implicar una serie de limitaciones a la propiedad.

Tal como lo exige el art. 21 de la Ley, cuando el Ejecutivo Nacional declare zona protectora a una determinada porción del Territorio Nacional, debe en todo caso, determinar su ubicación con la mayor exactitud, y ello, porque como veremos seguidamente, la declaratoria de zona protectora implica la existencia de limitaciones a la propiedad, limitaciones que han de estar enmarcadas en la forma más precisa en la Ley.

#### b"") Limitaciones.

En efecto la Ley claramente de termina una serie de limitaciones a la propiedad por ra zón de la declaratoria de zonas protectoras, sea que es ta declaratoria se haya hecho directamente por la Ley en el art. 17 o sea porque la declaratoria de zona pro

tectora la haga el Ejecutivo Nacional.

En efecto, en estas zonas de claradas protectoras no se podrá efectuar labor de carácter agropecuario o que implique destrucción de vegetales, sino sólo en los casos previstos por el Reglamento y siempre con sujeción a las normas técnicas que determine el Ministerio de Agricultura y Cría.

La Ley también remite al reglamento la regulación de como podrán utilizarse las zonas protectoras para instalaciones de utilidad pública.

Sin embargo, y esta es quizás una de las grandes objeciones de la Ley, el párrafo único del art. 19 señala que la declaratoria de zona protectora tiene el carácter de limitación legal a la propiedad privada predial y está destinada a la conservación de bosques, suelos y aguas. Es decir, la Ley directamente considera y así lo denomina, estas limitaciones, como limitaciones legales a la propiedad. Como consecuencia, todas esas limitaciones a la propiedad privada derivadas de la declaratoria de zonas protectoras agrega el art. 20 de la Ley, no ocasionarán obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por dicha declaratoria - salvo lo dispuesto en el art. 69 de la Ley de Reforma Agraria. Y si analizamos este art. 69 de la Ley de Reforma Agraria vigente, nos encontramos que sólo hay derecho a indemnización por la declaratoria de zonas protectoras cuando sea necesario reubicar a una población ocupante de la región declarada como zona protectora. Este art. 69 de la Ley de Reforma Agraria establece que la sola circunstancia de existir problemas de conservación de recursos naturales renovables en regiones que hayan sido declaradas como protectoras hará obligatorio con carácter urgente el traslado de la población ocupante de dichas regiones. Por supuesto, en estos casos, el Instituto Agrario Nacional queda obligado a reubicar esa población en lugares aptos de preferente en las mismas regiones, asentándolas en un centro agrario con las indemnizaciones consiguientes.

---

Por tanto, como conclusión, ninguna de las limitaciones legales a la propiedad provenientes de la declaratoria de zonas protectoras da derecho a indemnización, salvo el caso muy específico - previsto en la Ley agraria sobre la reubicación de población campesina que se encuentre en una zona declarada protectora y que sea necesario reubicar en otro lugar, en otra zona. Esta norma por su carácter, podría también considerarse como una excepción al principio de la igualdad ante las cargas públicas que se deduce de nuestra carta Fundamental.

c") La Repoblación Forestal.

Otras de las limitaciones a la propiedad que surge de la declaratoria de zona protectora es el de repoblación forestal. La Ley autoriza, en líneas generales, al Ejecutivo Nacional, para ordenar cuando así fuere necesario, la repoblación forestal de aquellas regiones del Territorio Nacional que lo requieran. Se trata por consiguiente, de una facultad netamente discrecional en cuanto a la determinación de la necesidad de la repoblación y de las regiones que lo requieran siempre a juicio del Ejecutivo Nacional.

Estas labores de repoblación - pueden implicar, repito, limitaciones a la propiedad - privada en las zonas declaradas como protectoras. En efecto, el Ministerio de Agricultura y Cría, (art. 41) deberá ordenar labores de repoblación forestal en terrenos de propiedad privada ubicados en zonas críticas declaradas como protectoras. En tales casos, los propietarios quedan obligados a ejecutar las labores de repoblación a sus propias expensas, de acuerdo con normas técnicas en el plazo fijado prudencialmente por la resolución respectiva. Es decir, en las zonas protectoras puede el Ejecutivo Nacional ordenar la repoblación y esta repoblación debe realizarse por cuenta del propietario del inmueble. Cuando los trabajos de repoblación forestal en terrenos de propiedad privada que ordene el Ejecutivo no fueren realizados por el propie

tario en el plazo señalado en la resolución respectiva, puede el Ministerio de Agricultura y Cría realizarlos por cuenta del mismo, es decir, a costa del propietario, con la autorización en cada caso, del Juez de Distrito de la respectiva jurisdicción, en todo caso, previa audiencia del interesado.

Se prevé, en este caso, uno de los típicos medios de ejecución subsidiaria del acto administrativo: el acto administrativo que ordena la repoblación forestal prevé que ésta debe realizarse por el particular propietario; si éste no la realiza en un lapso determinado, puede la Administración ejecutar el acto por vía subsidiaria, es decir, ejecutar los trabajos de repoblación directamente con sus propios medios, a costa del interesado.

d") Las cuencas Hidrográficas.

También la propiedad en estos casos del régimen forestal se encuentra limitada por la existencia de cuencas hidrográficas; y en general, las limitaciones al disfrute de la propiedad derivadas del régimen jurídico-administrativo forestal, son las derivadas de la declaratoria de parques nacionales, las derivadas de la declaratoria de zonas protectoras como hemos visto; y por último las derivadas de la existencia de cuencas hidrográficas.

En relación a las cuencas hidrográficas, la Ley establece una obligación para el Ejecutivo Nacional de proteger éstas contra los factores que contribuyen o puedan contribuir a su destrucción o desmejoramiento; y agrega la Ley que la permanencia de los habitantes que hagan uso de los recursos naturales renovables en el área crítica de una cuenca hidrográfica, sólo se permitirá cuando estudios integrales así lo determinen. Es decir, en principio, puede, cuando estudios integrales así lo determinen, que los habitantes de regiones declaradas como de cuencas hidrográficas y de protección no pueden explotar los recursos naturales renovables que se encuentren en di

---

chas regiones. En caso de que se autorice, el Estado - les proporcionará a estas personas la asistencia técnica y financiera necesaria para garantizar la conservación de dichos recursos. Por tanto, con motivo de la existencia de una cuenca hidrográfica y de la protección de las mismas, puede el Ejecutivo Nacional determinar que en el área crítica de una cuenca no pueden permanecer los habitantes que estaban explotando recursos naturales renovables.

c') El aprovechamiento de los Recursos Forestales.

a") Introducción.

Pero al hablar del régimen jurídico administrativo forestal no sólo nos interesa destacar lo que hasta ahora hemos hecho (las limitaciones al disfrute que implica este régimen jurídico-administrativo forestal derivadas de la declaratoria de parques nacionales, de zonas protectoras o de la existencia de cuencas hidrográficas), sino que nos interesa ahora señalar las limitaciones al aprovechamiento de los recursos forestales cuando éstos puedan hacerse en terrenos de propiedad privada. Es decir, fuera de los casos en que se declare parques nacionales, zona protectora o se encuentre una propiedad en una región de cuenca hidrográfica puede en principio el particular propietario de esos bienes inmuebles explotar los recursos forestales, sin embargo, esta explotación que en principio tiene el propietario, se encuentra limitada. Este aprovechamiento de los recursos forestales se encuentra regulado.

b") La obligación de comprobar la propiedad.

En primer lugar se exige, y así lo señala el art. 6 de la Ley, que toda persona pretenda obtener un permiso, una autorización, una concesión de explotación forestal a comprobar la propiedad. Es decir, toda persona natural o jurídica que pretenda



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

explotar recursos forestales en terrenos de propiedad - privada debe acreditar suficientemente el derecho que lo asiste como propietario; en caso de no ser titular de la propiedad, debe presentar ante la autoridad administrativa la autorización que el propietario le hubiere otorgado, todo ello también salvo lo dispuesto en el art. 191 de la Ley de Reforma Agraria. La Ley de Reforma Agraria también, en este sentido establece una excepción: excepción que consiste en la posibilidad que tienen los ocupantes (y es que la Ley protege a los ocupantes) de terrenos de propiedad privada de obtener directamente permiso de roza o de quema con fines agrícolas, aún cuando no son propietarios, siempre por supuesto, con la posibilidad de que el propietario se oponga justificadamente a que se realice la explotación o que se otorgue el permiso. El art. 191 de la Ley de Reforma Agraria a tal efecto señala: Para solicitar permiso de rozar o quemar con fines agrícolas, los ocupantes interesados podrán dirigirse a las autoridades competentes del Ministerio de Agricultura y Cría y sin la autorización previa del propietario o su representado, pudiendo dichas autoridades concederlo salvo oposición justificada del propietario a quien se notificará en todo caso lo conducente. En caso de oposición, el funcionario competente del Ministerio de Agricultura y Cría decidirá al respecto. La oposición deberá ejercerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación que se haga al propietario. Pasado dicho lapso el funcionario competente debe evacuar de inmediato la solicitud de permiso. Y éste es entonces la única excepción legal establecida al art. 6 de la Ley forestal, es decir, en principio, el aprovechamiento forestal en terrenos de propiedad privada debe hacerse por el propietario salvo el caso del art. 191 de la Ley de Reforma Agraria que autoriza a los ocupantes de una propiedad rural para desarrollar o para solicitar permiso de rozas, y quemar la propiedad con fines agrícolas.

c") Formas de aprovechamiento.

a") La autorización previa.

---

a"") Principio.

Ahora, el aprovechamiento de los recursos forestales, reviste en la Ley Forestal de Suelos y Aguas dos formas claramente precisadas: Puede realizarse este aprovechamiento con autorización - Previa del Ejecutivo Nacional o con permiso previo del funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Cría competente en la jurisdicción. Veamos separadamente cada una de estas formas de aprovechamiento. En primer lugar, la autorización previa.

El principio sobre la exigencia de la autorización previa está determinado en el art. 7 de la Ley. Establece esta norma que la reforestación, la tala de vegetación alta o mediana, las rorzas o quemas, desmontes, y en general cualquiera otra actividad que implique destrucción de la vegetación, así como también la explotación de productos forestales en terrenos de propiedad privada, no podrá efectuarse sin previa autorización de los funcionarios del ramo, quienes la impartirán de conformidad con los requisitos que establece el reglamento. Esta autorización debe solicitarse por el interesado en papel común sin estampillas.

b"") Negativa.

Esta autorización puede ser negada cuando existan o surjan impedimentos técnicos o reglamentarios que lo determinen.

c"") Revocación.

La Ley también prevé la posibilidad de revocación de la autorización asimismo, cuando surjan impedimentos técnicos o reglamentarios - que determinen esa revocación y también, cuando hiciere oposición un tercero y compruebe que es propietario u ocupante de los terrenos objeto de la solicitud. En realidad esta consagración de una revocación cuando se hiciere oposición es en cierta forma un contra sentido ya que la oposición sólo puede hacerse, como veremos - más adelante, cuando se solicita la autorización y an

tes que ésta se dicte; por tanto, no puede hablarse de revocatoria sin que todavía se haya dictado el acto que va a revocarse.

d''''') Oposición.

a''''') Principio.

En todo caso, la oposición está regulada en el mismo art. 6 de la Ley que señala que si introducida la solicitud para obtener la autorización de explotación o de aprovechamiento de recursos forestales, surgiere oposición apoyada en justo título, debe paralizarse el procedimiento hasta tanto se establezca la procedencia o no de la oposición en conformidad con el Reglamento de la Ley. El reglamento de la nueva Ley no ha sido dictado aún; sin embargo, el art. 129 de la misma Ley señala que hasta que se promulgue el reglamento respectivo queda en vigencia el reglamento de la Ley Forestal y de Aguas del 4 de diciembre del año 1943 y este reglamento del año 43 contiene regulación precisa de que esta oposición en materia de autorización para la explotación de recursos forestales.

b''''') Legitimación activa.

La legitimación activa que prevé el Reglamento (art. 52) es para cualquier persona que se crea con derecho; legitimación que ha sido precisada aún más por la Ley, al exigir que la oposición es té apoyada en justo título y entonces el legitimado activo será aquella persona que pueda apoyarse en un justo título para oponerse a que se otorgue la autorización a otra persona.

c''''') Notificación.

Una vez introducida la oposición debe notificarse al interesado, al solicitante, para que dentro de 15 días aduzca lo que estime conveniente acerca de las razones expuestas por el opositor.

d''''') Contestación.

Si el interesado no contesta la oposición, se entiende que desiste de su soli

---

tud original para obtener la autorización y por tanto , en este caso, se tendrá como nulo todo lo actuado y se ordenará el archivo del expediente. Al contrario, si contesta, el Ministerio de Agricultura y Cría debe decidir en base a los alegatos de las partes, debe estudiar los recaudos y debe solicitar informes complementarios si así lo considera conveniente.

e""") Decisión,

Una vez hecho todo esto debe resolver por resolución motivada en un lapso de 30 días contados a partir de la contestación.

f""") Abstención de decidir.

Pero no en todo caso el Ministerio de Agricultura y Cría debe resolver la oposición, hay una previsión concreta en el reglamento (art. 55), en que el Ministerio de Agricultura y Cría puede abstenerse de decidir, y es cuando la oposición estuviere fundada en el alegato de un derecho real y que evidentes aparecieren presunciones en favor del mismo, o en caso de que se presentaren dudas. En estos supuestos, el Ministerio de Agricultura y Cría debe abstenerse de continuar las diligencias hasta tanto las partes interesadas (el solicitante y el oponente) hayan dilucidado sus derechos ante los tribunales competentes ordinarios, es decir, ante el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil de la Jurisdicción.

b""") El Permiso Previo.

Aparte de la posibilidad de explotación forestal por la autorización, la Ley también prevé una segunda forma y es por medio de permisos previos. El art. 52 de la Ley establece que para la explotación en terrenos de propiedad privada de leña y carbón vegetal destinadas al uso doméstico exclusivamente, de estantes o estantillos para cercas y de productos forestales para construcción a utilizar dentro del mismo fundo, los propietarios interesados deberán obtener solamente un permiso previo, del funcionario del ramo en su

jurisdicción, quien podrá, dice la Ley autorizar, limitar o prohibir dicha explotación en el término que señala el reglamento.

d") Limitaciones al aprovechamiento.

a") Inspección y Fiscalización ejecutiva.

En todos estos supuestos de aprovechamiento forestal, sea por medio de autorización, sea por medio de permiso la Ley establece algunas limitaciones genéricas al aprovechamiento. En primer lugar toda actividad de aprovechamiento forestal de productos o especies forestales efectuadas en terrenos de propiedad privada podrá ser inspeccionada o fiscalizada por los organismos correspondientes del Ministerio de Agricultura y Cría, los cuales tendrán además acceso, a los registros que determine el reglamento de la Ley.

b") Sujeción a normas técnicas.

Por otra parte, los particulares no sólo están sometidos a la inspección y fiscalización ejecutiva en cuanto a su aprovechamiento, sino que éste debe realizarse con sujeción a las normas técnicas que establezca el Ministerio. En este sentido la Ley exige que toda persona natural o jurídica que explote o aproveche productos u otras especies forestales, queda obligada a las normas de control, registro e información al Ministerio de Agricultura y Cría que se determine conforme a las disposiciones del reglamento de la Ley.

Entre las normas a las cuales debe sujetarse el particular en la explotación de recursos forestales que se encuentren en terrenos de propiedad privada están las explotaciones de las áreas boscosas que deben destinarse en forma permanente a la producción forestal. En efecto, el art. 73 de la Ley establece que el Ministerio de Agricultura y Cría determinará en cada caso las áreas boscosas en terrenos de propiedad privada que deban destinarse en forma perma-

---

nente a la producción forestal. El Ministerio de Agricultura y Cría no permitirá el aprovechamiento de los productos forestales en estos terrenos de propiedad privada destinadas en forma permanente a ese fin de producción forestal; y sólo podrá autorizarlo cuando se haga con sujeción a un plan de manejo forestal para cada bosque o parte de él, debidamente aprobado por las autoridades forestales correspondientes. Por tanto, también en este caso de que se autorice la explotación de áreas boscosas destinadas a producción forestal, esta explotación debe hacerse sólo conforme al plan de manejo forestal que determine la autoridad ejecutiva.

Y agrega la Ley en relación a éste que en caso de que un propietario de un bosque de sista de seguir adelante con el plan de manejo forestal autorizado, podrá solicitar al Ministerio de Agricultura ser eximido de su cumplimiento, pero en consecuencia, una vez aceptada su solicitud de ser eximido de su cumplimiento, quedará impedido para cualquier aprovechamiento de los productos del bosque sin perjuicio de sufrir las sanciones legales a que pudiera haberse hecho merecedor por incumplimiento del plan durante su vigencia, salvo la existencia, por supuesto, de causas de fuerza mayor permanentes o justificadas, de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento.

Pero en relación al aprovechamiento de los recursos forestales, la Ley no sólo establece la forma de aprovechamiento y las limitaciones al mismo sino que también establece en líneas generales prohibiciones al aprovechamiento.

e") Prohibiciones al aprovechamiento.

Entre esas prohibiciones surge la autorización legal el Ejecutivo Nacional para de terminar, mediante resolución, la prohibición de la explotación total o parcial de determinadas especies forestales y otras especies vegetales a término fijo o indefinido; todo ello, con el fin de evitar su extinción o

de regular su aprovechamiento. Es decir, puede el Ministerio, aún en los casos de aprovechamiento posible - por autorización o permiso, limitar ese aprovechamiento prohibiendo la explotación de determinadas especies.

d') Las obligaciones derivadas.

El régimen jurídico-administrativo forestal no sólo regula las limitaciones al disfrute de la propiedad y las formas de aprovechamiento de los recursos forestales, sino que establece unas obligaciones derivadas evidentemente de la función social de la propiedad, ya que es la misma Ley de Reforma Agraria la que determina, en sus primeros artículos, que un fundo de propiedad privada cumple con su función social, cuando se cumplan las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables (art. 19 de la Ley Agraria).

Por tanto, una de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad entendida en esta forma, es la obligación que tienen los propietarios de realizar las labores de extirpación de especies forestales cuando así se ordene por el Ejecutivo Nacional. Al efecto el Ejecutivo Nacional está autorizado por el art. 45 de la Ley Forestal para, por disposición del Ministerio de Agricultura y Cría, determinar la extirpación de especies forestales perjudiciales a la agricultura y a la cría y adoptar, en consecuencia, las medidas de carácter técnico que en tal sentido fueren necesarias.

Cuando la extirpación de especies forestales se ordene en terrenos de propiedad privada, esto será objeto de una resolución especial del Ministerio de Agricultura y Cría; resolución donde se determinará la forma como habrá de realizarse esta extirpación en terrenos de propiedad privada, con la aclatoria legal de que la ejecución de la resolución por la cual se ordene la extirpación de especies forestales en terrenos de propiedad privada, no ocasionará para la Nación obligación alguna de indemnizar a los propietarios de los terrenos en los cuales se ejecute la medida

---

acordada, salvo un perjuicio ocasionado con motivo de la extirpación.

e') La Regulación de las quemas e incendios forestales.

a") Prevención.

Por último, el régimen jurídico co-administrativo-forestal nos conduce al estudio, en concreto, de la regulación de las quemas y de los incendios forestales, materias a las cuales la nueva Ley le ha puesto especial interés, y quizás en esta materia surgen también grandes innovaciones de la nueva Ley, en relación a la Ley anterior.

En materia de prevención, por ejemplo, la Ley (art. 26) establece que el Ejecutivo Nacional debe adoptar las medidas técnicas necesarias para prevenir, controlar y aún extinguir los incendios forestales. En este sentido, los organismos administrativos, civiles o militares y las personas naturales o jurídicas adoptarán las medidas que determine el reglamento para prevenir los incendios forestales y estarán obligados a prestar la colaboración que fuere necesaria para su control y extinción.

Por otra parte, también establece en materia de prevención, la Ley (art. 27) que en terrenos de vegetación forestal y en sus alrededores no podrá hacerse uso del fuego sin adoptar las disposiciones de seguridad que determine el reglamento.

b") Regulación de las quemas.

Las quemas de vegetación con fines agrícolas o pecuarias (art. 26) están sometidas a las limitaciones que determine el Ministerio de Agricultura y Cría; y ya hemos visto como el art. 7 de la Ley exige, para realizar quemas, la obtención de una autorización previa del Ministerio de Agricultura y Cría; autorización, por otra parte, que se desprende del art. III de la Ley al establecer que quienes realicen u ordenen realizar quemas sin estar previstas de esta autori



zación, y los que autorizados, sean culpables en la propagación del fuego que autorizados, sean culpables en la propagación del fuego por no haber puesto en práctica las precauciones que se ordenen en el reglamento serán penados con arresto de uno a 6 meses.

c") Extinción.

En cuanto a la extinción, la Ley también regula obligaciones especiales. En efecto establece (art. 26) que los organismos administrativos, civiles o militares y las personas naturales o jurídicas, estarán obligados a prestar la colaboración que fuere necesaria para la extinción de incendios. Se establece como obligación también, la colaboración de los particulares en la extinción de incendios: en efecto, el párrafo único del art. 26 establece que la colaboración que debe prestar la ciudadanía en la extinción perentoria del incendio, le será exigida sólo a los varones en capacidad física comprendidos entre los 16 y los 30 años de edad, por lo tanto la Ley prevé límites de edad

Establece entonces la Ley, por primera vez, en forma clara, la obligación para la ciudadanía de colaborar en la extinción de incendios forestales y la autorización, para las autoridades ejecutivas, de reclutar y exigir en cierta forma los servicios de la ciudadanía entre las edades señaladas para la extinción de incendios forestales. Como consecuencia, del art. 113 de la Ley establece que quien injustificadamente se negare a colaborar en la extinción de incendios forestales o impida o entorpezca las labores que se realicen con esta finalidad, podrá ser sancionado con arresto de 5 días a 3 meses.

En las labores de extinción tiene enorme importancia la creación o la regulación definitiva por la Ley del Consejo Nacional de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, Consejo que fué creado por decreto en 1964 para colaborar en la extinción de Incendios forestales como organismo asesor, coordinador y de consulta de la Administración Pública.

---

Este Consejo Nacional debe actuar como organismo de coordinación de todos los programas, proyectos, presupuestos, de los diferentes organismos de la administración pública que tengan relación con el problema de los incendios forestales (art. 23 y siguientes). Entre las atribuciones principales de este Consejo está el organizar en todo el Territorio Nacional las Ligas contra Incendios, que no son más que organismos generalmente compuestos por voluntarios y que se organizarán a través de todas las entidades regionales, es decir, de todos los estados y municipios, para lo cual el Ministerio del Interior ha prestado ya toda la colaboración necesaria. También en relación a la colaboración para la extinción de los incendios forestales se establece la obligación para los servicios oficiales y privados de telecomunicaciones, la radio y la televisión, de transmitir gratuitamente y con carácter de urgencia las noticias que recibieren sobre incendios forestales y de las medidas que adopten las autoridades forestales para su control y su extinción. La Ley, sin embargo, ha eliminado tal articulado una norma que en mi criterio tenía enorme importancia y era la que consagraba la obligación de la denuncia de incendios forestales. En este sentido el art. 26 de la Ley anterior establecía que toda persona que tuviere conocimiento de haberse producido algún incendio de vegetación de cualquier tipo, estaba obligada a dar aviso a las autoridades más cercanas. Se eliminó, repito de la Ley actual, no se por que motivo, la obligación de denuncia de incendios forestales y como consecuencia se eliminó también la sanción que establecía la Ley derogada para el que incumpliera esta obligación de denunciar. Se establecía en el art. 40 de la Ley anterior que quienes se mostraren negligentes en la denuncia de incendios de bosques, matorrales o sabanas o en prestar su colaboración para la localización o extinción de éstos serían castigados con pena de arresto de 5 a 15 días.

d") Sanciones.

En cuanto a la regulación de

incendios forestales debe señalarse que la Ley, regula y aumenta en cierta forma las sanciones penales que se establecían en la Ley anterior. Para el que realice por ejemplo quemas sin autorización se establece penas de arresto de uno a seis meses. Para el que cause por no haber tomado las medidas de seguridad necesarias, incendios forestales que tengan su origen en una quema autorizada, se establece también un arresto de uno a seis meses. Para los que intencionalmente realicen incendios forestales o inciten a la realización de los mismos se establece prisión de uno (1) a seis (6) años. Cuando el incendio forestal sea culposo, la prisión será de seis (6) meses a tres (3) años y cuando tenga su origen en la inobservancia de normas y reglamentos de seguridad, la prisión es de uno (1) a seis (6) meses.

Con esto concluimos entonces el régimen jurídico-administrativo-forestal y por supuesto las limitaciones administrativas a la propiedad que dicho régimen implica. Ya sabemos que el régimen de la conservación, aprovechamiento y racional de los recursos naturales renovables implicaba no solo la existencia del régimen forestal sino también la existencia del régimen de las aguas; cada uno de estos regimenes, con sus limitaciones específicas a la propiedad.

c) El Régimen Jurídico-administrativo de los Suelos.

a') Limitaciones al Disfrute.

El régimen de los suelos establecido en la Ley implica también una serie de limitaciones a la propiedad. En efecto hay, en relación al aprovechamiento de los suelos, limitaciones goce, al disfrute. En este sentido, los suelos deben usarse, dice el art. 82 de la Ley, de acuerdo con su capacidad agrológica específica. Para ello el Ejecutivo Nacional deberá proceder a la clasificación de las tierras del territorio nacional basada en la pendiente, grado de erosión, fertilidad del suelo y factores de clima. El aprovechamiento de toda clase de suelos deberá, además, ser practicado,

---

en forma tal que se mantenga su integridad física y su capacidad protectora con arreglo a las normas técnicas que al efecto de determinen en el reglamento de la Ley.

El Ejecutivo en este sentido — puede también acordar la realización de estudios y trabajos de conservación de los suelos en cualquier porción del territorio nacional.

b') Limitaciones al desmonte.

a") Destrucción de vegetales.

En cuanto a la destrucción de vegetales, toda actividad que la implique en terrenos de propiedad privada, sólo podrá efectuarse previa autorización del Ministerio de Agricultura y Cría (art.34), en la forma que determine el reglamento. Como aún no se ha dictado el reglamento de la nueva Ley, repetimos, queda en vigencia el Reglamento del año 43, sin embargo este reglamento del año 43 no tiene regulación alguna — sobre la materia de suelos, ya que la Ley de aquella época era sólo la Ley de Bosques y Aguas y no traía regulación sobre suelos.

En todo caso cuando se trate de destrucción de vegetales para la apertura de picas ordenadas por la autoridad judicial en juicios de deslindes o necesarias para efectuar los levantamientos topográficos acordados por una autoridad administrativa o judicial, el juez o el organismo administrativo correspondiente sólo notificarán a la autoridad forestal respectiva y no se exigirá la autorización o el permiso previo visto anteriormente.

b") Actividades Urbanísticas.

En caso de realización de actividades urbanísticas que impliquen desmonte, también la Ley trae algunas limitaciones: las labores necesarias, para la realización de las actividades de parcelamiento urbanístico que puedan afectar a los recursos naturales (Bosques, suelos, aguas), quedan sometidas a las disposiciones reglamentarias que dicte el Ministerio de Agri

cultura y Cría.

El reglamento, repetimos, no prevé nada al respecto, pero en relación a ésto hay un decreto N° 497 del 30 de diciembre del año 58, que establece la obligación para las personas que realicen actividades de remoción de tierra o deforestación con fines urbanísticos de obtener un permiso previo del Ministerio de Agricultura y Cría; permiso que debe obtenerse presentando una solicitud donde se indique las labores, talas, movimientos de tierras y otras actividades de destrucción de vegetación proyectada.

El Ministerio de Agricultura y Cría puede realizar inspecciones oculares para acordar la autorización o permiso de desmonte con fines urbanísticos y puede negar este permiso por resolución motivada del Director de Recursos Naturales Renovables que puede ser apelada ante el Ministro de Agricultura y Cría.

c') Limitaciones al pastoreo.

También, respecto a la conservación de los suelos, existen limitaciones al pastoreo: el Ministerio puede regular por ejemplo, o prohibir, el pastoreo de cualquier clase de ganado en las zonas donde dicha medida fuere necesaria a juicio del Ejecutivo Nacional.

Asimismo, para fundar por ejemplo hatos de ganado caprino y ovino se requiere la previa obtención de un permiso otorgado conforme al reglamento del Ministerio de Agricultura y Cría, como medidas de protección de los suelos.

d') Obligaciones derivadas de la función social de la propiedad; el régimen de la Reforma Agraria.

a") Principios fundamentales.

El régimen de los suelos, y quizâs esto configura las limitaciones más importantes, también implica para la propiedad una serie de obligaciones

---

derivadas también de su función social, surge entonces en este sentido las limitaciones a la propiedad derivadas del régimen de la Reforma Agraria.

Ya hemos visto en otra oportunidad como el artículo 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad, pero en virtud de su función social agrega ese mismo artículo, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés social, es decir, la propiedad en razón de su función social está sometida a las limitaciones, restricciones y obligaciones que se establezcan con fines de interés social.

En este sentido el artículo 105 de la propia Constitución declara contrario al interés social el régimen latifundista y por tanto señala pro gramáticamente que la Ley dispondrá lo conducente a su eliminación, a la eliminación del régimen latifundista y establecerá normas encaminadas a dotar a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacer la producir.

Para el desarrollo de esta normativa del artículo 105, de la Constitución, se dictó la Ley de Reforma Agraria del 5 de marzo del año 60, que no hace otra cosa que desarrollar estos principios constitucionales; y en efecto esta Ley tiene por objeto en primer lugar la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico y social y político de la nación; ello, en segundo lugar, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra; sistema - que, en tercer lugar, debe estar basado en la equitativa distribución de la tierra, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productos del campo. Para, por último, que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar

social y garantía de su libertad y dignidad. En atención a estos objetivos de la Ley, definidos en el propio artículo 1º de la Ley Agraria, el art. 2 señala que esa Ley:

a) Garantiza, primero, del derecho de propiedad privada y lo regula conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y a las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las leyes;

b) Garantiza, en segundo lugar, el derecho de todo individuo o grupo de población apto para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes, a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferiblemente en los lugares donde trabajen o habiten; y

c) Garantiza, en tercer lugar, el derecho de los agricultores de permanecer en la tierra, que están cultivando dentro de los términos y condiciones previstos por la Ley.

Es decir, la Ley garantiza el derecho de propiedad sometido a su función social, el derecho por parte de grupos de población aptos para trabajos agrícolas, y el derecho, por último, de los agricultores de permanecer en la tierra que están cultivando aún cuando no sean propietarios, en los límites que veremos más adelante.

b") La función social de la propiedad.

a"") Principio general.

En virtud de todos estos principios la propiedad rural, la propiedad agraria, la tierra en general, debe cumplir una función social. Esta función y las obligaciones derivadas de este principio de función social corresponde no sólo a los particulares que poseen tierras, sino también a las tierras del Estado (art. 3º).

---

En este sentido, a los fines de la Reforma Agraria, el artículo 19 de la Ley considera, que una propiedad privada cumple con su función social, cuando se ajusta a los siguientes elementos esenciales:

a) En primer lugar, la explotación - eficiente de la tierra y su aprovechamiento en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentre y con sus propias características; de aquí los necesarios es tudios agrológicos que vemos determinados en la regu lación de los suelos que trae la Ley Forestal.

b) En segundo lugar, la propiedad - privada cumple su función social cuando el trabajo y di rección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola se realiza por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta even tual por causa justificada.

c) En tercer lugar, se cumple tam bién la función social por cumplimiento de las disposi- ciones sobre conservación de recursos naturales renova- bles; y

d) Por último, también se cumple la función social de la propiedad con el acatamiento de las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado.

La consecuencia fundamental del cumplimiento de la función social por una propiedad ru- ral es la inexpropiabilidad de la misma. En efecto, el Art. 26 señala que son inexpropiables para los fines de la Reforma Agraria los predios rústicos que cumplan con su función social, salvo excepciones, por ejemplo, cuan do agotadas todas las posibilidades de obtener tierras no quedare otro recurso para resolver el problema agrario, sino con la expropiación de tierras inexpropiables. Esta sería la excepción fundamental de la inexpropiabi lidad (Art. 27).

Otra consecuencia fundamental del cumplimiento por parte de la propiedad privada de su



función social es que el Estado debe crear incentivos para quienes utilicen la tierra de acuerdo con su función social y contribuyan así al desarrollo económico del país (Art. 23).

b''') La contrariedad al principio de la función social.

a''') Fincas incultas u ociosas.

Pero quizás, el aspecto más importante de la regulación agraria y sus limitaciones a la propiedad, son aquellas consecuencias que se derivan de la contrariedad al principio de la función social de la propiedad.

De manera especial se considera que es contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible, por tanto, con el bienestar y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas especialmente en regiones de desarrollo económico (Art 20); y por tanto se contraría la función social de la propiedad con la existencia de fincas incultas u ociosas.

b''') Fincas explotadas indirectamente.

También se contraría la función social de la propiedad cuando las fincas se explotan indirectamente.

En efecto la Ley (Art. 20) señala que igualmente consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad, los sistemas indirectos de explotación de la tierra como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios, y ocupantes.

c''') Consecuencias.

---

a"") Cargas fiscales.

La consecuencia fundamental de la contrariedad al principio de la función social de la propiedad es que en primer lugar, el Estado, dice el Art. 20 de la Ley, gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas, sin perjuicio, por supuesto, de que pueda procederse a la expropiación de dichas tierras.

b"") Afectación.

La segunda consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad es la afectación a los fines de la Reforma Agraria de las tierras que incumplan las obligaciones derivadas de dicha función social; y esta afectación, por tanto, implica que dichas tierras no quedarán amparadas por las caudales de inexpropiabilidad que no son otras que aquella relativas al cumplimiento de la función social de la propiedad.

c"") Expropiabilidad.

Por tanto las tierras que im cumplen el principio de la función social de la propiedad quedan afectadas a la Reforma Agraria, no son protegidas por la inexpropiabilidad y como consecuencia, pue den expropiarse por el Instituto Agrario Nacional, ahora bien, si este Instituto para desarrollar actividades de Reforma Agraria, necesita proceder a la expropiación, en los casos en que no existen baldíos, debe en primer lugar y con preferencia, realizar la expropiación sobre aquellas tierras que no cumplan con su función social, en el siguiente orden de prelación (Art. 27):

En primer lugar, las tierras incultas y entre ellas, las de mayor extensión.

En segundo lugar, las explotadas indirectamente por arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes.

En tercer lugar, las no explotadas durante los últimos cinco años anteriores a la iniciación del proceso de expropiación.

En cuarto lugar, las que destinadas a parcelamientos rurales privados, no hayan sido desarrollados dichos parcelamientos.

Y por último en orden de prelación en cuanto a las tierras expropiables que no cumpla la función social, debe procederse a la expropiación de las tierras de agricultura dedicadas a la ceba de ganado en forma extensiva.

c") La regulación de los contratos de tenencia.

Pero el régimen de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad y las limitaciones a la propiedad derivadas del régimen agrario, no solo implica todas estas limitaciones derivadas directamente del cumplimiento de la función social de la propiedad sino que también la Ley establece otra serie de regulaciones que limitan la propiedad. Regulaciones por ejemplo, en materia de los contratos de tenencia.

Ya hemos visto en otras oportunidades, como el derecho público va progresivamente invadiendo campos que anteriormente eran propios del derecho privado; el derecho privado va publicizándose, y va cortándose poco a poco la autonomía de la voluntad en diversos aspectos. Ya hemos visto como en diversos contratos, la autonomía de la voluntad ha sido sustituida por la consagración de normas de orden público que no pueden violarse por convenios particulares. Pues bien,

---

una invasión similar del derecho público sobre el derecho privado, tiene lugar con esta regulación de los contratos de tenencia; y en efecto, el Art. 142 de la Ley señala claramente que todo contrato relativo a la tenencia de la tierra ya sea de arrendamiento o cualquier otra naturaleza, queda sometido a la Ley; y agrega este artículo una prohibición, en el sentido de que ningún caso se permitirá a partir de la vigencia de esta Ley, la celebración de contratos de arrendamiento o de cualquier tipo que envuelva la explotación indirecta de la tierra ni la prórroga de ellos sobre extensiones iguales o inferiores al mínimo indispensable para el sostenimiento de la familia. En cuanto a los existentes para el momento en que la Ley se dictó, el Instituto Agrario Nacional debe proceder a la dotación en el término más inmediato posible.

En los otros supuestos en los cuales pueda celebrarse contratos de arrendamiento, cuando no envuelven la explotación indirecta de la tierra o cuando por causas justificadas es necesario realizarlo, en todo contrato de arrendamiento que se celebre durante la vigencia de la Ley Agraria se considerará siempre incorporada una cláusula de opción de compra en favor del arrendatario.

Se establece por otra parte la nulidad de pleno derecho de una serie de estipulaciones en los contratos de tenencia agraria y de arrendamiento. El Art. 143 señala que son nulas las estipulaciones en los contratos de arrendamientos de predios rústicos que obliguen a recibir el suministro del propietario o arrendatario; a vender los productos del dueño del fundo, o a determinadas personas; a beneficiar los frutos en maquinarias pertenecientes al arrendador o a personas que les indique; a renunciar a los derechos y beneficios que por la Ley se confiere a los arrendatarios; a proveerse de máquinas y otros útiles, ropa y artículos alimenticios de determinadas fábricas, casas de comercio y detal; a realizar ciertas y determinadas

siembras que queden en beneficio del fundo, sin que el propietario o el arrendador estén obligados a una contraprestación justa; a pagar el cánon en especie o en trabajo; a renunciar a indemnización por daños que animales del arrendador causen en los cultivos del arrendatario; y en general son nulas, de pleno derecho, cualquier otra cláusula en que se pretenda obligar al arrendatario a comerciar con el propietario.

Como puede verse entonces la regulación de los contratos de tenencia lleva al punto de declarar nulas una serie de cláusulas. Por otra parte en esta materia, tal como sucede respecto a los inmuebles urbanos en cuanto a la regulación de alquileres, también los inmuebles rurales están sujetos a regulación en los cánones de arrendamiento.

El Art. 125 de la Ley Agraria exige que el arrendamiento de tierras en beneficio de los pequeños y medianos productores serán regulados de acuerdo con las características especiales de la región y del fundo respectivo. Estas regulaciones deben ser hecha por el Instituto Agrario Nacional en Caracas.

d") Limitaciones a la desocupación

a") Arrendatarios.

Las limitaciones a la propiedad no solo se refieren a los contratos de tenencia en materia agraria, que configuran evidentemente limitaciones al disfrute, ya que no se establece autonomía total para disfrutar, para beneficiarse de los frutos de la propiedad, frutos que pueden ser los cánones de arrendamiento; sino que también las limitaciones a la propiedad, al disfrute de la propiedad, vienen impuestas asimismo por los límites a la desocupación que se establecen en la Ley y que implican protecciones a los ocupantes.

---

En efecto, la Ley (Art. 148) protege en primer lugar a los arrendatarios, toda persona que durante la vigencia de la Ley agraria, esté explotando en virtud de un contrato de arrendamiento a tiempo fijo o a tiempo indeterminado, predios rústicos, dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, queda amparado por la Ley agraria, no pudiendo ser desalojado sino con la autorización del Instituto Agrario Nacional, quien decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede a la dotación de tierra conforme a lo dispuesto en la misma Ley agraria.

b"') Ocupantes.

Pero no solo se protege contra los desalojos a los arrendatarios a término fijo o a tiempo indeterminado, sino que también se protege a los ocupantes en general.

Quedan en efecto, igualmente amparados contra los desalojos dice la Ley (Art. 148), los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos, durante más de un año, si mantienen un rebaño de ganado o de cría como principal actividad económica si poseen cultivos, siempre que en uno u otro caso realicen un trabajo efectivo, es decir, los ocupantes de cualquier tipo también quedan amparados, siempre que estén ocupando por más de un año y que por ese tiempo, por lo menos posean cultivos como principal actividad económica, siempre que en todo caso realicen trabajos efectivos. En estos casos, y cuando se cumplen estos requisitos, para ser desalojados también se exige que se obtenga una autorización previa del Instituto Agrario Nacional.

La interpretación de este (Art. 148), sobre todo en su segunda parte ha dado origen a diversas opiniones, sobre todo en relación a la compatibilidad o no de dicha norma, con las reglas previstas en la Legislación Civil sobre interdictos.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Veamos sin embargo, cuál debe ser en nuestro criterio, la interpretación racional de ese artículo 148 de la Ley agraria.

En efecto, el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria vigente, reza textualmente:

Art. 148.- "Toda persona que durante la vigencia de esta Ley esté explotando, en virtud de un contrato de arrendamiento a término fijo o por tiempo indeterminado, predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, queda amparado por la presente Ley, no pudiendo ser desalojado sino con la autorización del Instituto Agrario Nacional, quién decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierra conforme a es Ley".

"Quedan igualmente amparados contra los desalojos los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos durante más de un año si mantienen un rebaño de ganado de cría como principal actividad económica, o si poseen cultivos, siempre que en uno u otro caso realicen un trabajo efectivo".

"A los efectos de la autorización prevista en este artículo, y sin perjuicio de la facultad conferida al Instituto Agrario Nacional para proceder a la dotación de tierra, se establece el siguiente procedimiento:

"El interesado dirigirá al Presidente del Instituto Agrario Nacional o a su Delegación en la respectiva jurisdicción, según el caso, una solicitud razonada, acompañando las pruebas que considere conveniente. Recibida la solicitud se abrirá un lapso de veinte (20) días hábiles consecutivos, durante el cual el funcionario, además de notificar a la contraparte, para que esta exponga, si a bien lo tuviere, sus razones y alegatos contra la solicitud, practique todas las diligencias que considere necesarias para el cabal conocimiento y resolución del caso planteado, inclusive

---

las medidas que, conforme a la equidad, hagan posible el avenimiento entre las partes. Vencido el lapso señalado, dentro de los tres (3) días laborales siguientes al funcionario dictará su decisión, la cual será apelable dentro de los tres (3) días laborales siguientes para ante el Ministerio de Agricultura y Cría. Recibidas las actuaciones por el Ministerio, este decidirá dentro de los quince (15) días laborables siguientes, pudiendo dictar antes cualquier providencia para lograr otros elementos de juicio que considere convenientes".

La intención de esta norma fué puesta de relieve en la Exposición de Motivos del Proyecto de la Ley de Reforma Agraria, en los siguientes términos:

"La situación de inestabilidad del arrendatario, especialmente, y del ocupante por causa del desalojo, que entre nosotros se ha hecho crónico, agudizándose últimamente, trae por consecuencia que ellos no exploten racionalmente el suelo, porque ante la perspectiva de un posible despido, su interés radica en obtener a todo trance el mayor rendimiento en el menor tiempo, lo cual estimula la aplicación de inadecuados métodos de cultivo. Esta circunstancia y las peores consecuencias de carácter social que se originan con la generalización de esa dañina práctica en el agro imponen medidas eficaces que procuren asentar al arrendatario y ocupante a la tierra, poniéndolos al abrigo de despidos injustificados". (Vid. en "La Ley de Reforma Agraria en las Cámaras Legislativas", N° 1 de la Colección Monográfica de las Publicaciones de la Sección de Información y Prensa e Imprenta del Congreso Nacional, Tomo 1, Caracas, pag. 57).

Ahora bien, de la lectura detenida del Art. 148 de la Ley de Reforma Agraria se desprende claramente su finalidad, aclarada por la Exposición de Motivos: proteger al arrendatario y al ocupante, frente a desalojos que perjudiquen la actividad



agrícola y pecuaria. Sin embargo, el mecanismo de la protección tiene lugar en forma distinta según que se trate de un arrendatario o de un ocupante.

En efecto, respecto del arrendatario, que en virtud de un contrato de arrendamiento a término fijo o por tiempo indeterminado, ocupa predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, la protección o amparo de la Ley contra los desalojos comienza desde el mismo momento que entre en vigor el respectivo contrato de arrendamiento. En todo caso, para que el propietario, en su caso, pueda obtener el desalojo de su predio, es necesario que obtenga previamente la autorización del Instituto Agrario Nacional, quién decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierra.

Por el contrario, en relación a los ocupantes, el amparo que otorga la Ley tiene sus limitaciones. En efecto, el Art. 148 señalado establece que quedan igualmente amparados contra los desalojos los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos durante más de un año, si mantienen un rebaño de ganado de cría como principal actividad económica, o si poseen cultivos, siempre que en uno u otro caso realicen un trabajo efectivo".

Aparte de los demás requisitos que exige la norma transcrita, para que los ocupantes puedan gozar del amparo legal frente a los desalojos -amparo que en todo caso consiste en la necesaria obtención de una autorización del Instituto Agrario Nacional- es imprescindible que los ocupantes de terrenos ajenos tengan más de un año en esa situación. Este límite temporal de carácter legal, hace perfectamente posible lograr el desalojo de los ocupantes por medios interdictales, por ejemplo, siempre que la ocupación date de menos de un año, lo que hace que la norma del Art. 148 de la Ley de Reforma Agraria sea perfectamente compatible, en principio, con los Arts. 782 y

---

siguientes del Código Civil.

En efecto, el término útil, en principio, para intentar un interdicto de amparo o de restitución, es de un año a contar desde la perturbación o del despojo. Se trata, en efecto, de un término de caducidad ya que el transcurso del año produce la caducidad del procedimiento sumario interdictal, haciendo factible el amparo o la restitución solo en juicio ordinario. Por tanto, siendo de un año, contado desde el despojo, el término útil para intentar un interdicto de restitución, transcurrido ese año no podrá lograrse por la vía interdictal el desalojo de un predio, sino solo por la vía del juicio ordinario (artículo 606 del Código de Procedimiento Civil). Por consiguiente, al exigir el Art. 148 de la Ley de Reforma Agraria por lo menos un año de ocupación para amparar contra el desalojo al ocupante de un fundo rural, resulta que transcurrido ese año, no podrán intentarse acciones interdictales, en virtud de lo establecido en el Código Civil. Por el contrario, si no ha transcurrido el término de un año contado desde el despojo o -visto desde otro ángulo- del inicio de la ocupación, puede perfectamente el poseedor intentar su interdicto de restitución y lograr el desalojo sin protección legal alguna para el ocupante, es decir, sin necesidad de obtener autorización previa del Instituto Agrario Nacional.

Conforme a lo anteriormente expuesto resulta incongruente lo afirmado por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, en sentencia que se ha acompañado, de fecha 20 de julio de 1965, en la siguiente forma:

"El Art. 200 de la Ley de Reforma Agraria establece que "todo lo relativo al cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley, se declara de utilidad pública y son irrenunciables los

derechos consagrados por ella en favor de los beneficiarios de la Reforma Agraria". Muy cierto que las disposiciones del ordenamiento procesal ordinario regulan la materia interdictal, en tal forma, que resulta incompatible con el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria citada, pues, por dicha norma se establece que quedan "igualmente amparados contra los desalojos los pequeños y medianos productores, ocupantes de terrenos ajenos durante más de un año, si mantienen un rebaño de cría como principal actividad económica, o si poseen cultivos, siempre que en uno u otro caso realicen un trabajo efectivo". Y como quiera que en el presente interdicto, se ha llegado por las personas contra quienes obra, que ellas están amparadas por dicha norma legal, deben apartarse aquellas normas procesales para dar entrada al artículo 208 de la Ley de Reforma Agraria cuando establece que "las normas generales y particulares de la presente Ley se aplicarán con preferencia a las disposiciones del ordenamiento legislativo nacional que se opongan a ella". De esta guisa, no hace falta ejecutar la medida para resolver la solicitud de los agraviados, tanto por no permitirlo la norma legal antes citada cuanto que, de ejecutarla, se violaría el Art. 148 citado para el supuesto de que los solicitantes puedan ser calificados de pequeños y medianos productores, posean cultivos y realicen un trabajo efectivo".

....."Considera el Juzgador, conforme a los Arts. 154 y 156 de la Ley de Reforma Agraria, que el Instituto Agrario Nacional y las Delegaciones creadas por este, tienen la misión de dar cumplimiento a todas las previsiones de la Ley: en consecuencia, investido de esta función tiene autoridad suficiente para calificar qué personas poseen las características jurídicas previstas en el aparte primero del artículo 148 de la referida Ley, calificación que no puede realizar este Juzgado sino el Instituto Agrario Nacional o su Delegación correspondiente. Estando, pues, acreditado que los presuntos despojadores son ocupantes de terrenos ajenos por más de un año, que poseen cultivos y realizan un

---

Trabajo efectivo, no pueden ser desalojados por la autoridad judicial; en consecuencia, se declara la nulidad del auto por el cual se admitió la querrela interdictal expresada al comienzo de esta decisión, así como el Decreto restitutorio y la ejecución comenzada, por ser consecuencias del auto que se anula, y todo ello por haber sido actuaciones dictadas en contra de las disposiciones de orden público contenidas en los artículos 148, 200 y 208 de la Ley de Reforma Agraria".

En efecto, en el caso decidido por el fallo anteriormente transcrito en forma parcial, la admisión de la querrela interdictal no podía efectuarse si el supuesto del artículo 148 existía. Así si los ocupantes lo eran por más de un año, la acción interdictal no era procedente por impedirlo fundamentalmente el Código Civil, y entonces, el auto respectivo era nulo por violación de dicho Código. Por el contrario, si los ocupantes no tenían más de un año en esa situación, la acción interdictal era perfectamente admisible y no tenía aplicación el referido segundo aparte del artículo 148.

En vista de lo anteriormente señalado la interpretación del artículo 148 puede hacerse distinguiendo los siguientes supuestos:

a) Si se trata de arrendatarios a término fijo o por tiempo indeterminado, que ocupen predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, ellos quedan amparados por la Ley y no pueden ser desalojados sino con la previa autorización del Instituto Agrario Nacional, el cual decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierras conforme a la propia Ley de Reforma Agraria.

b) Si se trata de ocupantes, es necesario distinguir varios supuestos:

a') Si los ocupantes lo son por menos de un año, aún cuando desarrollen un trabajo efectivo, pueden ser desalojados por cualquier medio legal, inclusive interdictal, y por tanto no están amparados por el artículo 148 de la Ley.

b') Si los ocupantes lo son por más de un año pero no mantienen un rebaño de ganado de cría como principal actividad económica, o no poseen cultivos, o si bien poseen el rebaño o los cultivos ; mas no realizan en ningún caso un trabajo efectivo, pueden ser desalojados por cualquier medio legal -excepto por la vía interdictal por impedirlo el Código Civil, y por tanto no están amparados por el artículo 148 de la Ley.

c') Si los ocupantes lo son por más de un año, si mantienen un rebaño de ganado de cría como principal actividad económica, o si poseen cultivos, siempre que en uno u otro caso realicen un trabajo efectivo, no pueden ser desalojados sino una vez que el actor haya obtenido con carácter previo la autorización del Instituto Agrario Nacional, el cual decidirá también si procede la autorización solicitada o la dotación de tierras conforme a la misma Ley Agraria; en todo caso, no podrán ser desalojados por la vía interdictal.

d') Si los ocupantes lo son más de un año en las mismas condiciones que los supuestos anteriores, pero han iniciado la ocupación haciendo "uso de fuerza contra el legítimo poseedor" (Artículo 606 - de Procedimiento Civil), no pueden ser desalojados sino una vez que el actor -legítimo poseedor- haya obtenido también con carácter previo la autorización del Instituto Agrario Nacional, el cual decidirá también - si procede la desocupación solicitada o la dotación de tierras conforme a la Ley Agraria; en el primer caso pueden ejercerse las acciones interdictales correspondientes, conforme a lo establecido en citado artículo 606 del Código de Procedimiento Civil.

Es de advertir que en todos aquellos casos en que, conforme a lo expuesto, opera en favor de los ocupantes o arrendatarios la protección consagrada en el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, y, en consecuencia, no procede el desalojo sino con la autorización del Instituto Agrario Nacional, de cualquier acción judicial dirigida a lograr el desalojo, es

---

decir, que la autorización ha de ser considerada como requisito procesal de admisibilidad de la acción respectiva.

d) El régimen jurídico-administrativo de las aguas.

a') Las aguas de propiedad privada.

Pero el régimen de las limitaciones a la propiedad en relación de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, no sólo no ha conducido a analizar el régimen jurídico forestal y sus limitaciones a la propiedad y el régimen jurídico de los suelos y sus limitaciones a la propiedad, sino que también muy principalmente, nos lleva a estudiar el régimen jurídico de las aguas privadas y sus limitaciones a la apropiabilidad de las mismas. En efecto, si bien el artículo 539 del Código Civil establece que los lagos, los ríos y demás bienes semejantes, son bienes del dominio público, sin embargo establece el mismo artículo que las aguas de los ríos pueden apropiarse de acuerdo a lo establecido en el Capítulo II del Título III del Libro II del propio Código Civil, es decir, el Código Civil aparte de considerar con carácter general que determinadas aguas (los lagos, ríos y demás bienes semejantes) son bienes del dominio público, establece la posibilidad de que las aguas sean de los ríos, puedan ser apropiadas por particulares. Nos interesa destacar ahora solamente las limitaciones de las aguas susceptibles de ser apropiadas por los particulares, dejando el estudio concreto del dominio público hídrico y marítimo para el final de nuestro curso. Pues bien, esta apropiabilidad de las aguas está regulada en el propio Código Civil y limitada también, en parte en el mismo Código Civil.

b') Limitaciones en virtud del aprovechamiento colectivo.

La primera limitación surge en

virtud del aprovechamiento colectivo. El art. 650 del C.C. establece muy claramente, que quien tenga un manantial en su predio podrá usar de él libremente y podrá usar de él mientras las aguas transcurran en su predio. Sin embargo, el propio art. 651 del C.C. establece que el propietario de un manantial no puede desviar su curso cuando suministra a los habitantes de una población o caserío el agua que les es necesaria.

Estas normas del art. 650 y 651 del C.C. han sido complementadas por la reciente Ley Forestal, de Suelos y Aguas, la cual en su artículo 90 establece que no se impedirá al propietario del río que nazca en un fundo de propiedad privada disponer de las aguas, siempre que no lesionen derechos de terceros o constituyan un peligro para la salud pública.

Entonces en resumen surge lo siguiente: el propietario de un fundo en el cual nazca un manantial tiene derecho a apropiarse de las aguas de ese manantial mientras transcurra el curso de las aguas dentro de su propio predio. Sin embargo, surgen limitaciones a esta apropiabilidad en cuanto a que en primer lugar no puede desviar el curso del manantial cuando suministra agua a habitantes de una población de caserío, tampoco puede y está limitada la apropiabilidad libre de las aguas en este sentido, cuando se lesionen derechos de terceros, o cuando constituya esta apropiabilidad, un peligro para la salud pública.

c) Limitaciones respecto al aprovechamiento de aguas subterráneas?

También en relación al régimen de las aguas se establece una limitación respecto al aprovechamiento de las aguas subterráneas. En efecto, el art. 94 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, establece para todo propietario del derecho de abrir libremente sus pozos y construir zanjas o galerías dentro de sus fincas, guardando en ellos una distancia que no interfiera la producción de los pozos que existan en

---

los terrenos ajenos. Esta distancia no podrá ser menor de 400 mts. de los pozos que surtan acueductos. En aquellos pozos en los cuales el agua surge naturalmente de la superficie del terreno, (pozos artesianos) deben los propietarios tomar las medidas adecuadas para regular su producción con objeto de conservar la riqueza de la capa acuífera.

En todo caso, la Ley remite al reglamento para establecer los requisitos técnicos para la perforación de pozos, zanjas o galerías, y las medidas necesarias para evitar la contaminación química y orgánica de las aguas subterráneas. Por tanto, en líneas generales, se pueden apropiarse las aguas subterráneas, hay libertad de abrir zanjas, galerías filtrantes y pozos pero debe guardarse una distancia necesaria entre diversos pozos cosa de que no se interfiera la producción de pozos que existan en terrenos vecinos y en todo caso, si se trata de pozos que surtan acueductos, la distancia que deben guardarse ha de ser mayor, siempre, a 400 metros.

d') Limitaciones en razón de la Reforma Agraria.

El régimen jurídico-administrativo de las aguas también implica limitaciones en razón de la Reforma Agraria. En efecto, el art. 42 de la Ley Agraria señala que las aguas de propiedad privada (aquellas susceptibles de ser apropiadas) que hemos visto en los dos supuestos anteriores, que excedan del caudal requerido para un racional aprovechamiento de los terrenos de que las mismas sean parte integrante, quedan afectadas a la Realización de la Reforma Agraria. Por tanto las aguas en exceso de un racional aprovechamiento de los terrenos, quedan, siempre afectadas a la realización de los fines de la Reforma Agraria.

4.- Limitaciones administrativas de la facultad de disposición del derecho de propiedad.

A.- Sobre este asunto existen muchas



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

limitaciones en la legislación venezolana, por ejemplo, la limitación a la disposición del derecho de propiedad en razón de la conservación y protección de antigüedades y obras artísticas de la República.

### B.- Limitaciones en razón de la conservación y protección de antigüedades y obras artísticas.

En la Ley de Conservación y Protección de Antigüedades y Obras Artísticas de la República, se establece una prohibición de que tales antigüedades y obras artísticas salgan del país sin que sean ofrecidas en venta al Estado, y si este no acepta, solo así podrán salir del país y ser vendidas. Por tanto, hay una limitación al derecho de propiedad al condicionar su salida del país al ofrecimiento en venta a la Nación.

También se puede deducir de la norma que, para venderlas dentro del país, es preciso solicitar autorización; aunque el legislador no lo establece expresamente en la Ley, se deduce que es ese el espíritu del legislador.

Aparte de ese supuesto, las Leyes establecen numerosas limitaciones. Así tenemos que: En la Ley de Archivos Nacionales del 13 de julio de 1945 se prohíbe la negociación de documentos oficiales históricos, sin la previa constancia de que no pertenecen al Estado y de que han sido ofrecidos en venta al Estado y este los haya rechazado. La Ley declara nullas todas las ventas hechas en contravención a esta disposición.

Hay otras regulaciones especiales que limitan en alguna forma la disposición de bienes, aunque escapan al campo del Derecho Administrativo y van al Derecho Civil. Por esa razón solo las mencionaremos: se trata de la Ley de Venta con Reserva de Dominio, la Ley de Propiedad Horizontal, la Ley de Venta de Parcelas.

---

III.- Las limitaciones administrativas a la titularidad del derecho de propiedad.

1.- Introducción. Se van a estudiar desde dos puntos de vista: limitaciones a la adquisición del derecho de propiedad y limitaciones que implican la extinción del derecho de propiedad.

2.- Limitaciones administrativas respecto a la adquisición del derecho de propiedad.

A) La ocupación como modo de adquirir la propiedad. Una de las formas de adquirir la propiedad es la ocupación. El Art. 797 del CC. establece que las cosas que no son propiedad de nadie pero que pueden llegar a serlo, se adquieren por ocupación; tal es el caso de los animales que son objeto de la caza y de la pesca, del tesoro y de las cosas muebles abandonadas.

B) El régimen jurídico-administrativo de la caza.

a) Las licencias de caza. Lo relativo a la caza está regulado en la Ley de Caza. En ella se establece que para ejercer cacería, -y esto es el principio general- es necesario una licencia de caza que expide el Ministerio de Agricultura y Cría, o la primera autoridad civil de la localidad. El otorgamiento de esta licencia constituye un poder discrecional de parte de la Administración, ya que esta es libre de apreciar la oportunidad o la conveniencia de dar o no la licencia.

También establece la Ley una disposición muy interesante respecto a la teoría del derecho administrativo, y es que se establece en forma específica la posibilidad de revocar en cualquier momento la licencia de caza. Es esta una de las pocas dispo

siciones legales de derecho positivo que consagra la posibilidad revocatoria a juicio de la Administración, de un acto administrativo. Tradicionalmente los actos administrativos no pueden ser revocados por la Administración cuando crean derecho a favor de particulares.

La extinción del acto puede surgir por la caducidad del acto, caducidad que proviene de la pérdida del arma que es necesaria para obtener la licencia y que hay que empadronar, también por enajenación del arma o por condena penal del titular de la licencia. En esta última causal surge, verdaderamente, la figura de la caducidad del acto administrativo.

b) La prohibición de caza. La Ley de Caza y el régimen jurídico-administrativo de caza se traduce fundamentalmente en la regulación de la policía de caza y en la prohibición de cazar. Esta prohibición puede surgir por tres motivos:

a') Animales útiles. El Art. 16 de la Ley establece que se prohíbe la caza de animales benéficos, como: los pájaros insectívoros, los batracios, las aves y pájaros canores y de ornato; aquellos cuyos productos sean aprovechables sin de matar al animal; los animales que sean peculiares de la fauna nacional, o que pertenezcan a especies raras en el mundo; y los animales que no sean comestibles.

b') En razón de los métodos de caza.

Se prohíbe la cacería de animales con armas que no tengan suficiente potencia para matar instantáneamente al animal; matar mayor número de animales que los que puedan ser utilizados; ejercer la caza por el sistema de veladeros, salvo que esta se utilice para el resguardo de los cultivos; disparar más de tres personas simultáneamente sobre una misma bandada de aves o manadas; valerse de linternas eléctricas; hacerlo en vehículos de motor; incendiar los bosques, sabanas matorrales, malezas o pajonales para la cacería; el

---

empleo de venenos, explosivos; utilizar chinas u hondas destruir los nidos o curvas, huevos o crías de los animales útiles; matar las hembras de los venados en todo tiempo o lugar.

c') Por razones temporales y especiales. Se prohíbe la cacería por razones temporales o por razones especiales que pueden dictar la autoridad administrativa. Así, el Ministerio de Agricultura y Cría fijará las épocas de veda para cada especie animal. También podrá declarar época generales de veda durante las cuales quedará suspendido el ejercicio de la caza de toda especie de animales silvestres.

No se permite la caza en las zonas declaradas reservas nacionales de cacería; en los parques nacionales; en las zonas declaradas reservas forestales; en los fundos de propiedad privada, sin la previa autorización de los dueños; en los lugares urbanos y suburbanos; en los lugares próximos a los caminos, oficinas, tiendas, campamentos, fábricas y demás sitios habitados.

C.- El régimen jurídico-administrativo de la pesca.

a) El permiso de pesca. Para pescar con fines comerciales, científicos o deportivos, se requiere un permiso del Ministerio de Agricultura y Cría.

También se necesita permiso especial de dicho Ministerio para: la pesca de esponja; la de caimanes; la de quelonios fluviales; la recolección de huevos de quelonios.

Solamente existe excepción cuando se pesca para consumo doméstico, así como también la deportiva cuando se trata de aguas marítimas o de lagos

que comuniquen directamente con el mar

b) La prohibición de pesca.

a') Animales no desarrollados. Existe prohibición de pescar animales que no hayan alcanzado su pleno desarrollo.

b') En razón de los métodos de pesca.  
Se prohíbe pescar con determinados sistemas e implementos de pesca. Pescar con dinamita, pólvora u otro explosivo, carburo, cal, azufre, ácido, barbascos y demás elementos químicos o naturales que pueda causar daños a la fauna acuática.

c') Por razones temporales y especiales  
Existe la prohibición de pesca por razones temporales y especiales; para ello el Ministerio de Agricultura y Cría fija épocas vedadas y establece limitaciones y restricciones a la pesca con indicación de especies y zonas lugares.

3.- Las prestaciones obligatorias innatura: La extinción de la titularidad del derecho de propiedad.

A.- Introducción.

Son limitaciones administrativas que implican la extinción de la titularidad de derecho de propiedad, obligaciones para los particulares de entregar la propiedad y la cosa objeto de la propiedad del Estado.

B.- La expropiación forzosa.

a) El principio constitucional.

La posibilidad de expropiación está contemplada en la Constitución; el Art. 101 establece que sólo por causa de utilidad pública o interés social,

---

mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarado la expropiación de cualquier clase de bienes.

En la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente. Esto está determinado tanto en la Ley de Reforma Agraria como en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública.

Esta misma disposición constitucional se encuentra reproducida en el código civil, Art. 547, que establece que, nadie puede ser obligado a ceder su propiedad ni a permitir que otros hagan uso de ella, - sino por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa.

La única diferencia entre la norma constitucional y la del código civil es que la norma del código civil incluye la necesidad de un juicio contradictorio para poder expropiar y la Constitución no exige este requisito. La Ley de Expropiación tampoco exige este requisito, ya que puede lograrse la expropiación como un paso previo al juicio, que es el arreglo amigable entre el Estado y el particular.

b) El concepto.

Todas estas disposiciones de la Constitución, Código Civil, Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, Ley de Reforma Agraria y las establecidas en determinadas leyes especiales, como la Ley de Hidrocarburos, son todas disposiciones de orden público, según lo ha declarado la antigua Corte Federal en sentencia del 5 de agosto de 1956, en la cual estable-

ce que, toda disposición que regule la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, porque esa potestad del Estado, esa potestad expropiatoria establecida en la Constitución -- constituye una limitación a otro derecho que ella misma reconoce y garantiza a sus habitantes.

En consecuencia, de este carácter de orden público, es que el quebrantamiento de cualquiera de estas disposiciones no puede subsanarse -- ni con el consentimiento de las partes, y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio por el tribunal, o bien, cualquiera de las partes puede alegar la norma violada. El Tribunal puede anular lo actuado y retrotraer el juicio al estado en que se subsane el vicio que tiene.

a') Definición. Clásicamente se ha entendido por expropiación la institución de derecho público, que consiste en transferencia coactiva y obligatoria de la propiedad a la Administración Pública o a un particular, por razón de utilidad pública o de interés social, previo el pago de justa indemnización.

b') Notas características. Dos elementos surgen de este concepto: la transferencia coactiva y obligatoria de la propiedad, y en segundo lugar el pago de una justa indemnización.

a'') La transferencia coactiva de la propiedad.

Al respecto, la jurisprudencia ha establecido que la expropiación reviste el carácter de una enajenación obligatoria.

a''') Enajenación obligada.

En una sentencia de la Corte Federal y de Casación del 14-3-52, se estableció que no puede decirse, en materia de expropiación, cuando

---

hay arreglo amigable, que se trata de una venta perfectamente voluntaria, es decir, de un consentimiento totalmente libre. La expropiación, dice la Corte, se verifica por las buenas o por las malas, de manera que, prácticamente, es una venta o enajenación obligada a la cual hay que llegar aún cuando el propietario no lo quiera. Por ejemplo, una vez que se declara de utilidad pública una obra y una vez que la Administración dicta un decreto de que se expropian determinados inmuebles para construir esa obra, el particular no puede impedir la expropiación.

El conflicto se podrá presentar en la mayor o menor cuantía de la indemnización, pero la expropiación, como lo expresa la Corte, se verifica por las buenas o por las malas; siempre tendrá el particular que transferir la propiedad por un precio o una indemnización mayor o menor, obligatoriamente.

Jurisprudencia: "La expropiación es una venta obligada, ya que se ejecuta con o sin el consentimiento del propietario del inmueble expropiado".

La Corte Federal de Casación, en sentencia de 14-3-52 estableció:

"Y es indiscutiblemente ilegal demandar por expropiación a quien no es propietario, y mas todavía solicitar expropiación de lo que se haya adquirido por medios lícitos. En concepto restringido refiriéndose a la Ley de Expropiación, ésta ordena que antes de procederse a la expropiación, se gestionara un arreglo amigable con los propietarios; de manera que si éste se ha logrado, no cabe el juicio de expropiación; promoverlo es ir contra el mandato de la Ley, incurrir en ilegalidad".

"Ahora bien, no puede decirse que en materia de expropiación cuando hay arreglo amigable-



se trata de una venta perfectamente voluntaria, de un consentimiento totalmente libre; la expropiación se verifica por las buenas o por las malas; de manera que prácticamente es una venta obligada, a la cual hay que llegar aún cuando el propietario no quiera; lo único que se logra con el arreglo amigable es evitar parcialmente el proceso eligiendo de común acuerdo uno o tres peritos que avalúen la propiedad; practicado éste queda el asunto o negocio en la situación que contempla el artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el cual expresa que avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre que versa la expropiación o firme el justiprecio, antes de proceder a la ocupación definitiva del inmueble, el expropiante, consignará el precio ante la Autoridad que conoce el negocio para que sea entregado al propietario, a menos que se haga constar que éste ya recibió el pago".

b''') Diferencia con la compra-venta

A pesar de que la Corte dice que es una venta obligada, la expropiación difiere de la compra-venta. Estas diferencias se pueden deducir de una sentencia de la Corte Federal de 31-5-55.

En primer lugar, existe una diferencia que se deduce del Art. 5 de la Ley de Expropiación, en el cual se establece que, la expropiación se llevará a un efecto aún sobre bienes pertenecientes a personas que para enajenarlas o cederlas necesitan autorización judicial, bien ellas mismas bien sus representantes legales, pues en este caso quedan autorizados sin necesidad de otras formalidades, es decir, sin necesidad de que requieran la autorización judicial.

Al efecto, dice la Corte, que en contrándose pues que entre los dueños, algún menor o alguien demente o entredicho, o cualquier otro expropiado, no tenga la libre disposición de sus derechos,

---

el bien expropiado es adquirido por el expropiante, sea por el Estado o por el concesionario, libre de todo peligro actual y futuro.

Esto trae una segunda consecuencia: en la compraventa el vendedor tiene obligación del saneamiento para que responda de los vicios que aquella cosa pueda tener, sin embargo, en materia de expropiación -dice la Corte-, el adquirente o expropiante queda libre de toda impugnación futura derivada de cualquiera de los anteriores propietarios, en tanto que, quien adquiere el dominio de una cosa mediante una mera convención de compra venta está expuesto a ser llevado a juicio por quien quiera que con razones o sin ellas pretenda derechos sobre el objeto transferido.

El Art. 8 de la Ley de Expropiación señala que no podrá intentarse ninguna acción sobre la cosa que se expropia después que haya sido dictada la sentencia que acuerda la expropiación. Los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio pagado por la cosa expropiada.

Jurisprudencia: Sobre esto, la antigua Corte Federal en sentencia de 31 de mayo de 1955, estableció:

"Estos razonamientos conducen a proclamar que, aún aceptado que el objeto de cuya expropiación se trata, o sea la faja de terreno del fundo "J", hubiera sido donado a la Nación por las compañías petroleras, no puede negarse que el sólo hecho de que la propiedad de los referidos donantes haya sido puesta en tela de juicio por el demandado A.F.R. quien llega al extremo de ofrecer como suya esa faja de terreno, no sólo autoriza sino que obliga a la Nación Venezolana a instaurar el presente juicio de expropiación para procurar la propiedad absoluta e invulnerable del inmueble, con vista de los alcances sobradamente conocidos de la expropiación; sus efec-

tos erga omnes. Y por ello, con el juicio administrativo de expropiación, la Nación Venezolana procura una decisión definitiva que limpie y depure la faja de terreno del fondo "J" de todos los derechos, cualquiera sea su naturaleza, que pudieren tener respecto a ella no sólo el actual sujeto que se dice dueño único, sino todos en general, incluso las Compañías petroleras, así como los anteriores propietarios del fondo. A lo que cualquier vicio que afectare la propiedad, queda ipso-jure purgado con la medida de la Ley de Expropiación. La expropiación se llevará a efecto aún sobre bienes pertenecientes a personas que para enajenarlas o cederlos necesitan de autorización judicial, bien ellas mismas o sus representantes legales, pues en este caso quedan autorizados sin necesidad de otra formalidad". Trátase, pues, de que un entre dicho o cualesquiera otro expropiado que no tenga la libre disponibilidad de sus derechos, el bien expropiado es adquirido por el expropiante libre de todo peligro actual y futuro".

"Esta es, precisamente una de las diferencias esenciales entre la expropiación -que es institución de Derecho Público- y el contrato de compra-venta, regido por el Derecho común. En la primera, el adquirente o expropiante queda libre de toda impugnación futura, derivada de cualesquiera deficiencias que pudieran enervar los títulos de uno cualquiera de los anteriores propietarios; en tanto que, quien adquiere el dominio de una cosa mediante la mera convención de compra-venta está expuesto a ser llevado a juicio por quienquiera que con razón o sin ella, pretenda derechos sobre el objeto transferido, y, desde luego, queda sujeto a las rémoras de las medidas cautelares que pudieran practicarse y a las contingencias definitivas del litigio, lo cual no puede ocurrir jamás cuando la cosa se ha adquirido mediante expropiación, porque esta institución tiene la particularidad -como lo enseña la doctrina y lo consagra la

ley- de desviar el derecho de los particulares sobre las cosas que caen bajo el imperio de la medida, para hacerlo incidir sobre indemnización que por la cosa expropiada se acuerda. "El caso de la acción reí vindicatoria de un tercero es el que mejor pone de relieve, desde el punto de vista del derecho privado, la transformación del derecho real (propiedad) en un derecho personal (la indemnización); pues el tercero reivindicante no puede hacer incidir su acción sobre la propiedad del terreno, sino que ésta se reduce a la obtención del precio o valor del bien expropiado, es decir, a la indemnización".

b'') El pago de justa indemnización.

Esta justa indemnización la debe recibir el expropiado. Esta justa indemnización hace diferenciar esta institución jurídica de otras como es la confiscación y el comiso, en las cuales - también se trata de una transferencia coactiva de la propiedad de la Nación, pero sin indemnización. Se producen sobre todo en materia de penas, cuando éstas, si se trata de una confiscación, recaen sobre todo el patrimonio de una persona, y sobre determinados bienes muebles, si se trata de un comiso.

c) Elementos de la expropiación.

a') Noción previa. Estudiaremos estos elementos bajo tres tipos: la legitimación activa, la legitimación pasiva; el objeto de la expropiación, y la finalidad de la expropiación.

b') La legitimación.

a'') La legitimación activa.

a''') Respecto a esta legitimación, en principio, corresponde al Estado, en forma concreta a la Administración Pública, en su esfera territorial: la República, los Estados y los Municipios o

en su esfera no territorial: los establecimientos públicos y dentro de éstos, los Institutos Autónomos. Por tanto, sólo puede expropiar la Administración central y la Administración autónoma -el Instituto Agrario Nacional, de acuerdo al Art. 26 de la Ley de Reforma Agraria, el Banco Obrero, de acuerdo al Art. 74 de la Ley del Banco Obrero-.etc.

b''') Las empresas concesionarias.

La expropiación puede también ser realizada por empresas concesionarias de alguna actividad estatal. Al efecto, el Art. 9 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, señala que el concesionario contratante de obras públicas, así como las compañías o empresas debidamente autorizadas por la Administración, se sub rogarán - en todas las obligaciones y derechos que correspondan a ésta por la presente Ley.

Existen también leyes especiales que confieren a los concesionarios esta facultad expropiatoria; por ejemplo, respecto a los concesionarios de hidrocarburos, la Ley de Hidrocarburos en su artículo 52 les confiere la posibilidad de expropiar; el Reglamento de Obras Públicas, señala en su artículo 89 la posibilidad para estas empresas o contratistas de obras públicas, de expropiar, Ej. el caso de la C.A. Obras de la Avenida Bolívar.

Jurisprudencia:

"El hecho de que la Ley haya permitido a los concesionarios la potestad expropiatoria no impide que el Estado ejerza esa potestad cada vez que el concesionario no actúe"

La antigua Corte Federal de Casación en sentencia de 1943 señaló:

---

"Cuando la Ley de Hidrocarburos da a los concesionarios el derecho de expropiar al propietario del suelo, en manera alguna ha querido el legislador desposeer al Estado de esa tutela, mediante un traspaso de derechos en el sentido de perderlos - el Estado mismo. No pudo haber sido la mente del Legislador al otorgar ese derecho de expropiación enajenar esa tutela inalienable del interés público, si no facilitar su ejercicio, por las ventajas de orden público que hay en que sea el concesionario quien se entienda primero amigablemente con el propietario y que, a falta de advenimiento, siga el juicio de expropiación. Pero, frente a ese derecho no exclusivo de los concesionarios, porque tal exclusividad carecería de equivalente y por tanto de fundamento, se alza el interés y el derecho del Estado de afrontarse él mismo, por medio de sus representantes legales, al ejercicio del derecho de expropiación, cada vez que el concesionario, por cualquier motivo, no hubiere querido o podido actuar, poniendo con esta omisión en peligro de ser destruidas o desmejoradas sus explotaciones mineras". Memoria 1944, Tomo 1º, pgs. 25 y 26. "La exclusividad del concesionario en el ejercicio de tal derecho, no se comprendería, sino en el caso de haber él iniciado el procedimiento de expropiación, pero no cuando, por cruzarse de brazos, peligran esos intereses vitales del país. El expuesto es el único sentido que puede tener la facultad de expropiar dada por los artículos 45 de la Ley de Expropiación. En el concesionario existe en potencia el derecho de expropiar, y sólo cuando se ha decidido a hacerlo y ha iniciado el juicio, puede decirse que le favorece o lo perjudica la subrogación". Memoria 1944 Tomo 1º pag. 26.

b") Legitimación pasiva.

Solo puede ser expropiado el propietario del bien que se va a expropiar. La Corte ha señalado en sentencia de 14 de marzo de 1952 que, es indiscutiblemente ilegal demandar por expropiación a

quien no es propietario. Por tanto, la legitimación pasiva siempre estará en el propietario del inmueble y sólo éste puede ser demandado en un juicio de expropiación.

No sólo puede ser legitimado pasivo el propietario hábil para vender sino también la persona que para enajenar o vender un bien necesita la autorización judicial (Art. 5 Ley de Expropiación)

Esta legitimación pasiva del propietario indica que sólo el propietario puede reclamar contra la expropiación ilegal. El Art. 4 de la Ley de Expropiación..., señala que todo propietario y sólo a quien se prive del goce de la propiedad, sin llenar las formalidades del decreto, puede ejercer todas las acciones que le da la ley.

Al hablar del legitimado pasivo surge el problema de cuando en el juicio de expropiación se sucede un cambio de titular del derecho de propiedad. La ley en el Art. 6, señala que la traslación del dominio a cualquier título durante el juicio de expropiación, título que puede ser la prescripción, no suspende el juicio, pues el nuevo dueño queda de derecho, subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior.

c") El beneficiario de la expropiación.

Puede suceder que una determinada entidad pública solicite la expropiación pero para una tercera persona pública u otra persona, que vendría a ser el beneficiario de la expropiación. En Venezuela no existe regulada en la Ley esta figura de tercera persona jurídica que pueda ser beneficiaria de la expropiación, sin ser entidad expropiante. Normalmente coincide el legitimado activo con el beneficiario pero, sin embargo, y en definitiva, cuando un concesionario de hidrocarburos, por ejemplo, -

expropia un inmueble, en definitiva el beneficiario-va a ser el Estado, ya que la Constitución, en el Art. 103, establece que, las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, y que sean adquiridas por expropiación, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse la concesión por cualquier causa. (Art. 103).

En doctrina, esta figura surge en aquellos Derechos en donde se reserva la potestad expropiatoria exclusivamente al Estado, como sucede en el Derecho español. En nuestro Derecho no existe expresamente esta figura, ya que existen otras personas que tienen esta facultad, ya sea por acto constitutivo o por acto concesionario, como ya vimos anteriormente.

Esta figura se presenta cuando una determinada entidad pública solicita la expropiación de un bien o de un derecho a favor de una tercera persona (pública o no), que no está investida de la facultad expropiatoria, y la cual vendría a ser el beneficiario de la expropiación.

Ya dijimos que en Venezuela no existe regulada en la ley esta figura de tercera persona jurídica que pueda ser beneficiaria de la expropiación sin ser entidad expropiante. Normalmente, coincide el legitimado activo con el beneficiario. Y cuando el expropiante es un concesionario estatal, en definitiva, el beneficiario es el Estado mismo, en virtud del Art. 103 de la Constitución, citado.

c') El objeto expropiado.

a") Bienes de propiedad privada.

Pueden ser objeto de expropiación cualquier clase de bienes de propiedad privada. La Constitución, en su artículo 101 señala que la ex



---

propiación procederá sobre cualquier clase de bienes muebles, inmuebles, y dentro de los bienes muebles, los derechos inmateriales, por ejemplo, la Ley sobre Derechos de Autor, art. 1, considera la expropiación sobre derechos de autor. La Ley de Expropiación, sin embargo, solamente regula la expropiación de bienes inmuebles, y en definitiva, - todas sus disposiciones se refieren a la expropiación de inmuebles. Por tanto, en Venezuela no existe en la actualidad un procedimiento destinado específicamente a la expropiación de bienes muebles y se aplica la Ley de expropiación por analogía.

b") Bienes patrimoniales del Estado.

Puede darse el caso de expropiación sobre bienes patrimoniales del Estado que puedan ser enajenados. Ello se desprende del Art. 5 de la Ley de Expropiación que establece que, en ningún caso procederá la expropiación sobre bienes pertenecientes a la Nación, a los Estados o a los Municipios, que por sus respectivas leyes nacionales no puedan ser enajenados.

De aquí se desprende que los bienes del dominio público no pueden ser expropiados y son esencialmente inalienables. De esta disposición se deduce por argumento contrario, que si puede ser declarada la expropiación de bienes patrimoniales del Estado cuando éstos puedan ser enajenados.

La diferencia esencial entre bienes del dominio público y bienes del dominio privado es que éstos últimos se regulan, en principio, por el derecho común, por el derecho civil.

La posibilidad de expropiar los bienes patrimoniales del Estado cuando pueden ser enajenados, ha sido declarado por la Corte Federal en sentencia del 31 de mayo de 1955, en la cual se de -

claró que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos que si puedan ser enajenados, como son, por ejemplo, los bienes patrimoniales - regidos por el derecho común, están sujetos al procedimiento extraordinario de la expropiación.

Jurisprudencia: "Por interpretación a contrario - del artículo 5 de la Ley de Ex - propiación, los bienes patrimoniales de la Nación, de los Estados y de los Municipios pueden - ser expropiados".

La antigua Corte Federal en sentencia de 31 de mayo de 1955 estableció:

"Por otra parte, la impugnación relativa a la llamada "autoexpropiación", según la cual, la Nación no puede expropiar la faja de terreno cuestionada por habérsela donado ya a las Empresas petroleras, carece de fundamento. Tanto la doctrina universal como el derecho legislado aceptan y autorizan que los Entes Públicos expropien todos aquellos bienes indispensables para determinada finalidad que cede en beneficio común. "Todos los bienes inmuebles existentes en el país pueden ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública, sea que pertenezcan a particulares, a entes morales, o que pertenezcan al mismo Estado - (bienes patrimoniales). Someter a expropiación estos últimos bienes, encontró cierta objeción en algún viejo escritor para quien parecía absurda la idea de dirigir contra el Estado un poder que es la expresión de su mismo derecho de soberanía; pero de este perjuicio se ha apartado la doctrina moderna. El Estado, como titular del derecho de propiedad, se comporta como cualquier sujeto de derecho privado y no puede sustraerse, por consiguiente, al imperio de las normas que limitan el ejercicio de aquel derecho por lo que respecta a sus bienes patrimoniales. Es un ordenamiento jurídico que per-

mite también la reintegración del derecho lesionado frente a la Administración Pública y que por tanto, somete la misma Administración a los poderes jurisdiccionales ordinarios, no puede haber repugnancia en considerar a la Administración del Estado como sujeto pasivo del procedimiento de expropiación". Pascuale Carugno, "L'Espropriazione per Publica Utilità". 2a. Edición 1946, pag.38-39"

"En Venezuela carece de sentido la impugnación de que se trata, es decir, la llamada "autoexpropiación" por el doctor Adrián La Rosa, en atención a los derechos que sobre la zona cuestionada ha adquirido ya la Nación Venezolana por la donación que se le ha hecho. En la propia Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social encuentra el argumento la merecida réplica: El parágrafo único del artículo 5º de esa Ley estatuye: "En ningún caso procede la expropiación sobre bienes pertenecientes a la Nación, a los Estados o a los Municipios, que según las respectivas leyes nacionales, de los Estados o Municipios, NO PUEDEN SER ENAJENADOS". Por donde se vé, que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos, que sí puedan ser enajenados, como son los bienes patrimoniales, regidos por el derecho común, están sujetos al procedimiento extraordinario de la expropiación pautado en la Ley especial de la materia".

d') La finalidad perseguida.

Sólo puede expropiarse cuando se busca una utilidad pública o un interés social. La misma Constitución establece que sólo podrá expropiarse por causa de utilidad pública o interés social.

El término interés social se reserva a la utilidad pública de carácter social. Ej., la expropiación agraria.

---

El término utilidad pública empleado por la Constitución y por la ley de expropiación es sumamente general. Por utilidad pública se puede entender todo aquello que sea ventajoso para el interés general de la colectividad.

Jurisprudencia: La antigua Corte Federal en sentencia de 31 de mayo de 1955 estableció:

"Si, pues, conforme a la Ley de Expropiación y a la de Hidrocarburos cuando se trata de CARRETERAS, AEROPUERTOS y demás obras enunciadas por la primera, y al transporte de petróleo de que habla la segunda, no se requiere la declaratoria previa de utilidad pública exigida en principio por el artículo 3º, ordinal 1º, del estatuto fundamental en el punto, sino que en tales casos "basta el Decreto de la Autoridad competente" acordando la expropiación, es irrevocable a duda que no existe aquí el vicio apuntado por el expropiando; y consiguientemente, no puede haberse violado la ley al seguirse un procedimiento tal como ella de modo singular lo autoriza. El carácter de "utilidad pública" lo tienen las carreteras independientemente de toda declaratoria por parte del expropiante, porque, como ya se ha dicho y se repite, es el propio legislador, es la propia Ley, es la propia Constitución que se lo ha discernido cuando en el inciso 9º de su artículo 35 dispone que "en virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las obligaciones que establezca la ley" y que la expropiación se llevará a cabo DE CONFORMIDAD CON LA MISMA LEY, Y puesto que conforme a ésta -a la ley de la materia- no se requiere la declaratoria previa de utilidad pública en los casos como el presente -CARRETERAS- sino que "basta el Decreto de la Autoridad competente", es concluyente que la declaratoria previa pretendida por el demandado habría constituido una redundancia insólita, reñida con la índole de la institución".

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

En relación a esto, la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, en el Dictamen Nº 227, de fecha 14 de septiembre de 1961, ha señalado lo siguiente:

"Los artículos 2º y 3º hacen una diferencia entre "utilidad pública" e "interés público" sin llegar a definir sus diferencias legislativas ni sus efectos jurídicos. La utilidad pública ha sido definida por Pascuale Carugno en su obra "L'espropriazione per Publica utilità", como "todo aquello que es ventajoso para el interés público". Es decir, que el interés público es el fin que debe perseguir el poder estatal. En consecuencia, la declaración de utilidad pública supone que el bien es necesario para un objeto de interés público. Es por ello que estimamos que la distinción que hace el proyecto carece de fundamento y de importancia, ya que no se señalan cuales son los efectos de tal distinción".

La determinación de lo que debe entenderse como "ventajoso para el interés público" es facultativo del Estado, pero no es una facultad enteramente discrecional por cuanto se deben considerar una serie de aspectos en cada caso concreto: el fin social, etc.

### d) Procedimiento de expropiación

#### a') Noción previa.

Es la propia Ley de Expropiación quien da las líneas generales de este procedimiento expropiatorio y cuales deben ser los pasos a seguir por la autoridad pública o entidad expropiante. El artículo 3 señala que no podrá llevarse a efecto la expropiación de inmuebles si se refiere a los inmuebles, sino mediante los requisitos siguientes:

- 
- 1) Una declaratoria de utilidad pública;
  - 2) Un decreto de ejecución de la obra que individualice cuales van a ser los bienes expropiados;
  - 3) Que exista un justiprecio;
  - 4) Que exista el pago de una justa indemnización al expropiado.

Dada la importancia de esta institución ya que limita indudablemente el derecho de propiedad, se exige que en el procedimiento de expropiación intervengan todos los poderes del Estado.

En primer lugar, se exige una declaratoria formal de utilidad pública, y en principio, sólo el Poder Legislativo puede declarar la utilidad pública de una actividad a realizarse.

En segundo lugar, se exige un decreto de ejecución de una actividad o de una obra determinada, donde se individualice el bien; este decreto lo realiza el poder ejecutivo.

En tercer lugar, y en caso de no llegarse a un arreglo amigable, se llevará el asunto a la vía judicial.

b') La declaratoria legislativa de utilidad pública.

a") Noción previa. Es presupuesto jurídico esencial para que se pueda expropiar un inmueble, que exista la declaratoria formal de utilidad pública de la actividad que se va a realizar, o de la obra que se va a construir.

De acuerdo a lo establecido en -

el Art. 10 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, el Congreso Nacional declarará que una obra es de utilidad pública siempre que - en todo o en parte haya de ejecutarse con fondos nacionales, o se le considere de utilidad nacional. De igual manera procederán las Asambleas Legislativas de los Estados, y en su receso, y en casos urgentes, el Poder Ejecutivo de los mismos, cuando se trate de obras que correspondan a la Administración de éstos. En las Municipalidades, la declaratoria de utilidad pública o social, es siempre atribución del respectivo Concejo.

El Ejecutivo Nacional queda facultado para decretar de utilidad pública la posesión por el Estado de aquellos terrenos y construcciones que considere esenciales para la seguridad o defensa de la Nación.

La declaratoria de utilidad pública realizada por el órgano legislativo puede ser de una declaratoria general o puede ser una declaratoria especial de utilidad pública.

b") Declaratoria general. Esta declaratoria está establecida en el Art. 11 de la Ley, que dice: Se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, las construcciones de ferrocarriles, carreteras, caminos, edificios para escuelas, urbanizaciones obreras, cuarteles, fortalezas, hospitales, cementerios, estadios y aeródromos;

Los terrenos necesarios para institutos de enseñanza agrícola y pecuaria, las construcciones o ensanche de estaciones inalámbricas o conductores telegráficos;

Así como los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás acceso -

---

rios de las líneas conductoras de energía eléctrica;

Acueductos, canales y puertos;

Y los sistemas de irrigación y conservación de bosques y aguas, y cualquiera otra relativa al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones;

La colonización de terrenos incultos y la repoblación de yermos y montes.

Asimismo, las caídas de agua para instalación de plantas hidroeléctricas y construcciones anexas, únicamente en beneficio de la Nación, de los Estados, de los Territorios Federales y de las Municipalidades, con el fin de proveer de fuerzas y de alumbrado eléctrico a alguna o algunas de sus poblaciones;

Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plan Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes.

En todos estos casos bastará el Decreto de la Autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva.

Puede hablarse de una excepción respecto a la declaratoria de utilidad pública por parte de los Municipios. En efecto, el Poder Nacional en Venezuela tiene tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, y el poder estatal tiene solamente dos ramas: legislativa y ejecutiva. Las dudas surgen en la doctrina al analizar cual poder poseen los Municipios como último órgano territorial de la República.



c") Declaratoria especial.

Existe en determinadas leyes especiales estas declaratorias de utilidad pública; por ejemplo, en la Ley de Hidrocarburos, Ley del Banco Obrero, Ley de Aviación Civil, Ley sobre conservación y protección de Antigüedades, etc.

d") Efectos.

Los efectos de la declaratoria es que la calificación de utilidad pública no puede ser discutida por los particulares; nadie puede impugnar o atacar y oponerse a la declaratoria de utilidad pública, porque considere que el bien no es de utilidad pública; sólo son atacables mediante el recurso de inconstitucionalidad de la norma.

Jurisprudencia: "Corresponde a las autoridades legislativas y ejecutivas la calificación de la utilidad pública sin que puedan los jueces revisar la declaratoria".

La antigua Corte Federal ha señalado:

"La primera defensa, invoca como punto previo, puede sintetizarse así: que hubo de parte de la Asamblea Legislativa abuso de poder, porque consideró obra de utilidad pública lo que no es obra ni de pública utilidad y que, por ello, declararse la nulidad del decreto.

El mayor o menor alcance de las facultades de esta Corte con relación a las oposiciones a la expropiación, hay que buscarlo en la ley especial de la materia. En cada país estas leyes suelen o bien definir el concepto de utilidad pública, o bien dejar esto a cargo del intérprete, o también combinan un concepto general más o menos amplio, para las obras consideradas de utilidad pública, porque no requieren declaración formal en cada caso.

---

Por nuestra Ley de Expropiación últimamente derogada, las oposiciones podrían basarse, entre otras cosas, en los vicios de que adoleciese la declaratoria de utilidad pública, y en el exceso de poder al decretarse esa utilidad; esto autorizaba a los jueces a examinar la legalidad del decreto mismo, sin distingo entre sus condiciones extrínsecas y su concepto de utilidad pública o social.

Pero es muy significativo que la Ley que entró a regir desde mil novecientos cuarenta y dos, haya suprimido como motivos de la oposición las expresiones "vicios de que adolezca la declaratoria de utilidad pública" y "exceso de poder". Esta Corte entiende tal reforma en el sentido de que se quiso dejar a la soberana apreciación de las autoridades ejecutivas o administrativas, el concepto de utilidad pública o social, sin posible revisión por el Poder Judicial, limitando la actuación de éste a examinar si hubo incompetencia de la autoridad y violación de la ley, aparte de otros motivos de oposición que no hay para que consignarlos aquí por no venir al caso de esta litis.

No está, pues, en las atribuciones de esta Corte, según la actual ley aplicable, decidir si fue o no acertado el criterio de la Asamblea Legislativa en cuanto a su concepto de utilidad Pública, al dictar el decreto objeto de esta controversia. Así se ha situado nuestro legislador dentro de la doctrina y de la jurisprudencia extranjera, al menos la francesa y la italiana, en las cuales está de muy largo tiempo establecido que, sólo corresponde a la autoridad administrativa o ejecutiva apreciar en cada caso si hay o no ciertamente utilidad pública, en la obra propuesta, no pudiendo este problema plantearse ante los jueces por no estar dentro de los límites de su función propia, y porque en esa materia sólo les incumbe examinar si se aplicaron los preceptos legales (G. Baudry, L'Expropriation... año de 1937, pags. 5 y 6, número

5; Ricci, Derecho Civil, edición italiano de 1907, tomo 2, número 58, pag. 101).

A mayor abundamiento se observa como puede verificarse en la más versadas fuentes, que el concepto de utilidad pública ha ido evolucionando progresivamente y haciéndose cada vez más amplias; el carácter de público se ha extendido hasta lo meramente social, por tanto, no se requiere conexión ninguna con servicios públicos determinados, y se considera que basta para la expropiación que el interés social se manifiesta en la conservación de cosas o reliquias históricas, o dentro de la órbita de lo meramente estético o artístico. En síntesis basta que la expropiación tenga en miras "un interés general - de orden material o moral para una colectividad de ciudadanos". (Baudry; obra citada). -Sentencia del 8 de mayo de 1945, Tomo 1º, pgs. 224 y 225.

c') Procedimiento administrativo.

a") El decreto de ejecución.

a'') Principio General. No basta que en la ley o en una decisión del poder legislativo se declare que una obra es de utilidad pública. Es necesario referir dicha norma general al caso particular y ello se obtiene mediante la decisión de llevar a cabo una de aquellas obras consideradas de utilidad pública.

Dicha decisión puede provenir o de la propia administración pública o del particular - que hubiere sido autorizado para la ejecución de la obra en referencia.

Esta decisión abarca dos extremos - complementarios: la resolución de ejecutar la obra, y la declaratoria de la necesidad de utilizar determinadas propiedades para la ejecución de dicha obra.

Sólo pueden ser expropiadas los bie-

---

nes necesarios para cumplir la actividad, para realizar la obra o el servicio, y ello se desprende de lo dispuesto en el Art. 3 de la Ley de Expropiación

Excepción. Cuando se trate de la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas o jardines, el Decreto podrá autorizar la expropiación, además de lo indispensable para la obra, de una faja circundante hasta de sesenta metros de fondo limitada por una línea paralela a la del contorno de la calle, avenida, jardín o plaza. (Derecho de Vía).

b"') Efectos. Los efectos esenciales del Decreto de ejecución de la obra, son:

1) Que con él se individualizan los bienes expropiados;

2) Una vez dictado el decreto de ejecución, los particulares están obligados a transmitir, ipso facto, los bienes al Estado, y así fué declarado en sentencia de la Corte, de 14 de agosto de 1962.

c"') Consecuencias.

a"") Introducción. El decreto de ejecución tiene una consecuencia esencial en beneficio de la administración expropiante y en perjuicio del expropiado, que se considera como una limitación al derecho de propiedad. En este sentido, la consecuencia es la posibilidad de que la entidad expropiante ocupe los bienes inmuebles que van a ser expropiados y también los que colindan con ellos, refiriéndose en este caso, a la expropiación temporal y a la ocupación previa, que es la posibilidad de que el ente ocupe el inmueble antes de que se dicte la sentencia de expropiación, con el objeto de que se efectúe la obra de inmediato.

b"") Ocupación temporal. Esta ocupación está prevista en el Art. 47 de la Ley de Expropiación..., que establece que, toda obra declarada de utilidad pública lleva consigo el derecho a la ocupación temporal de las propiedades ajenas por parte del que las ejecute, sólo en los casos siguientes:

1) Con objeto de hacer estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración que tengan por objeto recoger datos para la formación del proyecto o para el replanteo de la obra.

2) Para el establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes o depósitos de materiales también provisionales y cualquiera otra más que requiera la obra para su construcción o reparación.

La ocupación durará tan sólo lo el tiempo absolutamente indispensable, no debiendo en ningún caso concederse por un término mayor de seis meses. Puede, sin embargo, prorrogarse por igual término, y por una sola vez, por causa debidamente justificada.

Las formalidades necesarias para llevar a cabo la ocupación temporal son:

1) Una orden escrita del Gobernador del Distrito Federal, del Estado o del Territorio Federal, en que se ejecute la obra.

2) Dicha orden debe ser registrada en el Registro Subalterno que corresponda; esto en previsión de que se efectúe una traslación de inmueble.

3) Antes de acordar la ocupación temporal se le dará al propietario aviso, por

---

lo menos con diez días de anticipación.

4) Esta ocupación temporal, por ser una limitación al derecho de propiedad, trae consigo una indemnización por los perjuicios que le cause, a justa regulación de expertos.

c"") La ocupación previa. Esta ocupación se lleva a cabo en el inmueble que se va a expropiar, cuando la obra a realizar sea de urgente ejecución.

La Corte Suprema, en Sentencia de 28 de febrero de 1961, ha señalado que la apelación que se haga de esta ocupación previa no suspende la ejecución del acto, pues desmoralizaría el carácter urgente de la ocupación.

Está contemplada en la declaratoria general de utilidad pública en el artículo 11 de la Ley. No procede esta ocupación previa cuando se trate de una declaratoria de utilidad pública cuando procede por vía especial.

La Corte en sentencia dictada, ha señalado que puede proceder la expropiación previa también para fines de reforma agraria.

Esta expropiación previa debe cumplir determinados requisitos o formalidades:

1) Debe hacerse valorar el inmueble antes de la ocupación previa.

2) Esta ocupación debe ser acordada por el Tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación.

3) Es necesario que, una vez hecho el avalúo, la entidad consigne la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Los efectos fundamentales de esta ocupación previa son:

Si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiere oposición justificada, el juicio se dará por concluido. De lo contrario, se sigue el procedimiento por las causas determinadas.

Diferencias entre la ocupación temporal y la ocupación previa:

1) Respecto al bien ocupado, en la ocupación previa es objeto de esta ocupación el mismo bien que se expropia y en la temporal, son los inmuebles colindantes.

2) Por la finalidad, se ocupa previamente un inmueble cuando hay que realizar urgente e inmediatamente la obra; se efectúa la ocupación temporal para hacer estudios a fin de recoger datos para la formación del proyecto o replanteo de la obra, etc.

3) Respecto al tiempo de ocupación, la ocupación previa es permanente y la temporal es sólo por seis meses.

4) Por la autoridad pública que autorice la ocupación, en la ocupación previa conoce de ésta el Juez que va a conocer del juicio de la expropiación; en la ocupación temporal, es el gobernador del Estado, Territorio Federal o Distrito Federal respectivo.

5) Por el plazo, en la ocupación previa no existe plazo determinado para proceder a la ocupación; en la temporal existe un plazo de diez días por lo menos.

6) El objeto de la ocupación previa

---

es evitar retardos en la ejecución de la obra; el objeto de la ocupación temporal es evitar la expropiación de inmuebles colindantes.

7) La ocupación temporal lleva consigo un derecho a indemnización para el propietario del inmueble, y en la previa no existe este derecho por el hecho de la ocupación.

b") El arreglo amigable.

a") Principio. En el artículo 3º de la Ley de Expropiación..., se establece que, antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios. Es to es un deber legal y no una facultad de la entidad expropiante, de acuerdo a sentencia de la Corte.

Jurisprudencia: "El encargado de solicitar la expropiación tiene, como obligación legal, el deber de gestionar un arreglo amigable con los propietarios del inmueble expropiado".

La antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 14 de marzo de 1952 señaló:

"Decretada una obra y declarada su utilidad pública quedan obligados ipso facto los propietarios a transmitir al Estado los bienes, generalmente inmuebles, indispensables para realización de aquélla. No pueden, pues, negarse a esa transmisión de propiedad la cual, de consiguiente, en principio es siempre forzosa para el dueño y necesaria para la Nación".

"De manera que en la materia, el acuerdo de voluntades en comprar y vender propiamente lo impone la Ley. Las partes contratantes-



tienen relativa libertad sólo en cuanto a fijación del precio; si no logran entenderse sobre el particular se procede al juicio de expropiación".

"El Parágrafo Unico, artículo 3º de la Ley de Expropiación, dispone que antes de proceder a la expropiación se gestione un arreglo amigable con los propietarios. De manera que no es una simple facultad de procurar un acuerdo amistoso, sino una obligación que se impone al encargado de solicitar la expropiación; de consiguiente, quien esté autorizado para demandar ésta con el fin de que la Nación adquiriera el inmueble necesario para la construcción de una obra, lo está también, para lograr la misma finalidad obligada, para evitar el juicio por medio de gestiones amistosas. Quien puede lo más, puede lo menos".

"Las gestiones amigables con los propietarios de que habla el parágrafo citado se limitan, en síntesis, a entenderse respecto al perito o peritos que han de fijar el precio, pues no permite la citada disposición que las partes lo fijen directamente. Esa es razón bastante para que se supriman ciertas formalidades fiscales que pugnarían con la Ley de Expropiación aplicable sobre cualquier otra materia de expropiación".

"Ahora bien, es conocida regla de interpretación que las leyes deben entenderse en el sentido que produzcan algún efecto y no en el que carezcan de finalidad jurídica o práctica. De manera, pues, que las gestiones de arreglo amigable a que se contrae el parágrafo citado, no pueden limitarse a simples divagaciones, a cambios de opinión, sino a realización de actos que eviten el juicio de expropiación, es decir, que produzcan la transmisión de la propiedad por medio de convenios privados".

"Por mandato de la Ley, este arreglo

---

amigable, ese convenio privado se reduce a entenderse: 1º sobre si el avalúo es practicado por uno o por tres expertos; 2º sobre el experto o expertos a quien se le encomienda practicarlo. Avenidos sobre esos extremos y cumplido por los expertos su encargo, fijado el precio de transmisión, o sea, la indemnización a que se refiere la ley, nada más hay que hacer: la convención se ha perfeccionado, no hay necesidad de proceder a la expropiación tanto conforme a las disposiciones pertinentes del Código Civil, como a las previsiones de la Ley de Expropiación".

"Se corre el riesgo con tal procedimiento de que los peritos se equivoquen y fijen un precio exagerado o exiguo con perjuicio de compra o vendedor. Tal posible error no cambia la naturaleza o eficacia jurídica del acto; para evitarlo está la previsión de las partes ya en cuanto a la capacidad y honradez de los expertos, o ya realizando actos preliminares o estipulando condiciones que las pongan a cubierto de sorpresas".

b"') Alcance. El alcance de este arreglo amigable ha sido discutido: si el propietario del inmueble acepta o no la expropiación; si no la acepta se va a la expropiación.

De acuerdo a lo declarado en sentencia de la Corte, de 14 de marzo de 1962, en lo que deben ponerse de acuerdo es en el nombramiento de los peritos, que deben ser tres en total, pero no sobre la fijación del precio del inmueble, pues éste debe ser fijado por expertos o peritos.

d'') Procedimiento judicial.

a"') Oportunidad. Si no está de acuerdo con los peritos es necesario que la entidad expropiante recurra ante los órganos jurisdiccionales con lo que se inicia el procedimiento judicial de -

la expropiación.

Dos motivos fundamentales dan origen a este procedimiento:

1) Cuando el expropiado no está de a cuerdo con el arreglo amigable.

2) Cuando se ignora quienes son los propietarios del inmueble que se va a expropiar.

b") Autoridad competente. La autoridad competente en materia de expropiación vería según sea la entidad expropiante:

1) Si se trata de un Estado, conocerán de los juicios de expropiación los jueces que ejerzan la competencia en lo civil en primera instancia en el lugar de la ubicación del inmueble que se va a expropiar. Lo mismo si se trata de los Municipios, Institutos Autónomos, etc.

De las apelaciones y recursos - contra sus decisiones, conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia.

2) Cuando la expropiación es solicitada por la Nación, el juicio se intentará directamente ante la Corte Suprema de Justicia, y su decisión no es apelable.

c") La solicitud de expropiación. Esta solicitud debe indicar:

1) La cosa objeto de ella y los elementos que contribuyan a su identificación;

2) El nombre y apellido del propietario o propietarios, poseedores o arrendatarios, si fueren conocidos;

3) Indicación de si el inmueble objeto de la expropiación tiene gravámenes.

En caso de no haberse acompañado a la solicitud, todos los datos concernientes a la propie-dad y gravámenes relativos a la finca que se pre-tende expropiar, la autoridad judicial ante quien se in-troduzca la solicitud y dentro del tercer día de su presentación, pedirá a la Oficina de Registro respec-tiva, tales datos.

d") El emplazamiento.

a"') Personas que deben emplazarse. Una vez recibidos los datos del Registro, se emplazará a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretenda expropiar.

Sin embargo, todos estos interesados no son legitimados pasivos, únicamente lo es el propietario. Sólo se cita a los demás para cumplir con lo establecido en el Art. 8, que dice: No podrá intentarse ninguna acción sobre la cosa que se expro-pia, después que haya sido dictada la sentencia que acuerda la expropiación; los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio.

La Corte ha establecido que en este caso no se trata de una citación, según sentencia de 12 de mayo de 1959; de acuerdo con la doctrina, la citación y el emplazamiento se diferencian en la for-ma de comparecencia al tribunal: la citación es en una fecha fija y el emplazamiento no lo es.

b"') La forma del emplazamiento. El em-plazamiento no se hace directamente a la persona, si-no que el auto de emplazamiento se publicará en un pe-riódico de los de mayor circulación en la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere, por tres veces durante un mes, con intervalos de diez días.

Los interesados deberán comparecer,

---

dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación, al Tribunal, por sí o por medio de apoderados, y a los que no comparecieron vencido este término, se les nombrará defensor.

c"') La fijación en la Oficina de Registro Público.

La autoridad judicial remitirá al Registro respectivo, tres ejemplares de los periódicos que contengan la primera publicación para que sean fijadas la solicitud y el emplazamiento en la puerta de su Oficina, esto por si un posible adquirente de la propiedad o de algún otro derecho sobre el inmueble, se entere de que ha sido expropiado.

Jurisprudencia: "La citación en el procedimiento de expropiación es una formalidad necesaria para la validez del juicio, y su ausencia produce la nulidad de lo actuado".

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de 19-2-63 estableció:

"Según el art. 230 del C. de P. C., la nulidad de los actos procesales no debe declararse sino en los casos determinados por la Ley o cuando haya dejado de llenarse en el acto alguno de los requisitos esenciales a su validez. La nulidad así acordada no se extiende a los demás actos sino cuando aquel es fundamental a su existencia, lo que hace procedente la reposición".

"Esta última hipótesis comprende el caso de la decisión recurrida, la cual declara la nulidad tanto del emplazamiento hecho por carteles, por la razón ya expresada, como del acto en que se hizo nuevo señalamiento para la contestación de la solicitud".

"Es de advertir al respecto, que la citación en los juicios de expropiación está sometida a una tramitación especial, en virtud de la cual se emplaza por carteles no solo al propietario del fundo sino a todos aquellos que se crean con derecho para que comparezcan en fecha determinada contada a partir de la última publicación, a contestar la solicitud o a hacer valer sus derechos. Resulta evidente que, si los carteles no han sido consignados oportunamente en los autos, la fecha de la contestación no puede precisarse y las publicaciones hechas carecen de toda eficacia. En cuanto al auto con que se quiso llenar el vacío de los carteles, fijándose una audiencia para la contestación, previa notificación del propietario, cabe advertir que según se ha dicho, el emplazamiento por carteles no va dirigido solamente al propietario sino también a los que se crean con derecho, por lo cual quedarían éstos sin haber sido notificados y el juicio bajo la amenaza de una solicitud de nulidad".

"Ahora bien, siendo la citación una formalidad necesaria a la validez de todo juicio, - como lo perceptúa el Art. 133 del C. de P.C. y no habiéndose practicado la de este proceso de una manera eficiente, la nulidad acordada por el Juez de causa y la consiguiente reposición son procedentes, de conformidad con el Art. 133 y 229 y siguientes - del mismo Código".

e") La comparecencia. La jurisprudencia en sentencia de 12 de mayo de 1959, señala que los días deben ser contados por días de audiencia y ello porque se trata de un lapso de emplazamiento y deben comparecer ante el Juez.

Las personas emplazadas deberán comparecer al Tribunal, por sí o por medio de apoderados, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación. A los que no comparecieran se les nombrará defensor.

---

f") La contestación a la solicitud. La contestación a la solicitud de expropiación se verificará en la tercera audiencia siguiente al vencimiento del lapso fijado.

En esta contestación, si el propietario conviene en ella, se pasa directamente a sentencia y luego a la fijación del precio. Véase sentencias en páginas 183 y 198.

g") La oposición a la expropiación. Si al contestarse la solicitud de expropiación se hiciera oposición, se abra un lapso de quince días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes.

a") Motivos de la oposición. La oposición a la solicitud de expropiación sólo podrá fundarse en dos motivos:

- 1) Por violación de la Ley;
- 2) En que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada.

Esto ha sido ratificado por la Corte en varias sentencias. En una de 24 de abril de 1963, señala que, de conformidad con las normas establecidas, los tribunales no pueden entrar a decidir sobre los alegatos del propietario del inmueble expropiado. En otra sentencia de 13 de mayo de 1958 señaló que los alegatos sobre conflictos de propiedad deben ventilarse en la jurisdicción ordinaria, ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil. La oposición a la entrega del precio consignado como valor de la cosa expropiada, de todo aquel que se creyere con derecho, puede hacerse, pidiendo que se deposite. Esto puede hacerse por el mismo Tribunal pero en expediente aparte.

b") Legitimación activa. Quiénes puedan

oponerse a la expropiación por las causales antes nombradas: Pueden hacer oposición no sólo el dueño de la finca, sino cualquiera persona que tuviere un **derecho real** sobre la misma.

El poseedor sólo tiene derecho a hacerse parte en juicio de expropiación, a fin de que saque del precio la cuota que le corresponda por el valor de sus mejoras y por los perjuicios que se le causen.

c") Requisitos para oponerse. Para poder hacer oposición, es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación. Sin este requisito no podrá hacerse uso de ninguna defensa.

En una sentencia reciente de la Corte, sobre el Parque Nacional de Guatopo, se indicó que la corte es soberana respecto a la apreciación de la prueba, lo que no implica que ella entre a considerar cuestiones netamente civiles.

d") Efectos de la oposición. Una vez realizada la oposición, se abrirá un lapso de quince días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes. Así lo declaró la Corte en sentencia del año 1959.

Jurisprudencia: "El expropiado puede convenir en la demanda de expropiación".

La antigua Corte Federal de Casación - en sentencia de 26-3-45 estableció:

"Posteriormente se dictó el auto siguiente: "Por cuanto la exposición hecha por el defensor de los no comparecientes en este juicio, constituye en el fondo un convenimiento, sin que se hayan llanado los requisitos a que se refiere el artículo 417 del Código Civil, se dispone que se cumplan dichas



---

formalidades en los términos prescritos por el citado artículo". En consecuencia, en la audiencia siguiente el defensor de los propietarios pidió se hiciera el nombramiento a que se contrae el auto anterior. Nombrados y juramentados los dos abogados, estos rindieron el siguiente dictamen: "Por cuanto la obra a ejecutarse en el inmueble cuya expropiación ha sido solicitada por el representante legal de la Nación, es de aquellas que la Ley de Expropiación - por Causa de Utilidad Pública o Social" considera - en su artículo 10 "evidentemente de esta naturaleza; cual es la construcción de un edificio para Escuela; por cuanto la determinación del inmueble que ha de expropiarse, para construir la obra en referencia ha sido objeto de un Decreto expedido por la autoridad nacional competente, cumpliendo así los extremos legales exigidos por la Ley de la materia en su artículo 11, según se evidencia de los recaudos que cursan en este expediente; por cuanto del mismo expediente consta que se han cumplido las demás formalidades y requisitos exigidos por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y si el defensor nombrado en este juicio -habidas las - circunstancias anotadas- en nada menoscaba los derechos de su representado conviniendo en la demanda - intentada por la autoridad nacional competente, dentro de las atribuciones y facultades señaladas y determinadas por la Constitución Nacional, y en los términos ordenados por la Ley respectiva. Y por cuanto su no convenimiento, no haría sino retardar inútilmente el procedimiento judicial incoado, en detrimento de la buena marcha y celeridad de la administración de justicia, sin ningún beneficio para la parte, en cumplimiento de la función que nos ha encomendado este Alto Tribunal de Casación y en virtud de los razonamientos expuestos, nuestro dictamen es: que el Defensor puede convenir en la presente demanda".- Sentencia de 26 de marzo de 1945.- Memoria 1946. Tomo 1º, pág. 185". Véase Sentencia de 12-12-63 en pág. 198.

h") Relación e informes. En la audiencia siguiente al vencimiento del lapso probatorio, el Juez comenzará necesariamente la relación de la causa, la cual continuará sin interrupción hasta su terminación. Es el lapso en el cual el Tribunal se ocupará de estudiar el expediente.

El mismo día en que termine la relación, el Tribunal fijará la segunda audiencia para oír los informes de las partes, los que continuarán, si fuere el caso, en audiencias sucesivas hasta su fin.

i") Sentencia.

a") Oportunidad. Dentro de la tercera audiencia siguiente a la realización del acto de informes, el Tribunal debe dictar sentencia.

b") Contenido. Esta sentencia tiene como contenido la necesidad de expropiar el inmueble, y el hecho de que la no ha prosperado.

c") Efectos. El efecto de la sentencia lo ha señalado la Corte en sentencia de julio de 1956 y lo establece el Art. 8 de la Ley de Expropiación... "No podrá intentarse ninguna acción sobre la cosa que se expropia, después que haya sido dictada la sentencia que acuerda la expropiación. Los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio".

La traslación del dominio del expropiado a la entidad expropiante no sucede con la sentencia sino que ésta se verifica con el pago del precio.

En Venezuela, la sentencia no tiene efectos traslativos del dominio del expropiado a la entidad expropiante. Se trata de una sentencia me-

---

ramente declarativa de si procede o no la expropiación, esto es, declara con o sin lugar las oposiciones intentada contra ella. No es una sentencia constitutiva del traslado del dominio a la entidad expropiante. El traslado referido se produce posteriormente con el pago de la indemnización al propietario. En el lapso que media entre la sentencia y el pago de la indemnización, el bien sigue siendo plenamente de su dueño, pero la Ley dispone en su Art. 8º que no podrá intentarse ningún tipo de acciones después de dictada la sentencia y que "los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio".

Mas, debe advertirse que lo antedicho sólo rige en el juicio de expropiación ordinaria. En los juicios de expropiación especiales, como en materia agraria, se determina el justiprecio antes de la sentencia; en el juicio ordinario -sabemos-, se determina después. Debería regularse el juicio ordinario en igual forma que el especial para la expropiación con fines de reforma agraria, ya que así se evitarían problemas acerca de la situación jurídica del bien afectado entre el momento de la sentencia y el pago del precio al propietario. Este asunto se planteó recientemente con motivo del desistimiento que hizo la Administración y, en concreto, el Banco Obreiro, en el juicio de expropiación de la hacienda La Urbina, en el cual ya se había dictado sentencia definitiva acordando la expropiación, se había fijado el precio por los peritos pero hubo impugnación del mismo y una notable diferencia en cuanto a los peritajes; en vista de estos problemas la Administración desistió formalmente del juicio.

Se sabe que este desistimiento procede únicamente mientras se esté en juicio; luego no. La decisión fue muy discutida. Ahora bien, debemos decir que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema, tal decisión es procedente por cuanto la sentencia no traslada la propiedad a la entidad ex-

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

propiante, la cual sólo se produce con el pago del precio al propietario. Empero, el desistimiento en ese momento del juicio ocasiona a los afectados una serie de daños y perjuicios que deben ser indemnizados por la Administración. Pero ya esto es otra cosa ajena al anterior problema.

La Doctrina de la Corte Suprema en este problema tiene ya cierta estabilidad. Hay sentencias del año 56, del 12-12-63 y una muy reciente del 24 de febrero de 1965 sobre la expropiación de La Urbina, cuya lectura se recomienda. Todas se han pronunciado por la teoría de que la sentencia no traslada el dominio, lo cual se produce con el pago del precio o con su consignación en el tribunal de la causa. Luego que este hecho se ha producido no es posible para nadie desistir del juicio.

En cuanto nos interesa a los efectos del punto que ahora estudiamos, la Corte acerca de las formalidades de la expropiación ha señalado lo siguiente en la sentencia de 24 de febrero de 1965:

"En efecto, la expropiación se desenvuelve a través de un procedimiento especial, cuyo objeto esencial es llegar a la transferencia de dominio del bien expropiado. Ahora bien, para obtener ese resultado, y estimar definitivamente consumada la expropiación, se requiere el cumplimiento de todos los requisitos procesales legalmente establecidos. Esas formalidades están consagradas en la "Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social", y pueden sintetizarse así: A) Fase inicial; B) Fase intermedia; y C) FASE FINAL. Concluye definitivamente el procedimiento judicial expropiatorio, con el pago del precio y la entrega de la cosa al solicitante. En efecto, dice el artículo 40 de la Ley: "avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre que versee la expropiación, o firme el justiprecio, antes de proceder a la ocupación definitiva del inmueble, el expropiante consignará el precio ante la autoridad que

conoce del negocio (sic), para que sea entregado al propietario, a menos que se haga constar que ya recibió al precio".

"El artículo 41 ejusdem dispone: "Consignada la suma o constancia de haberse realizado el pago, la autoridad que conoce del asunto, ordenará que se dé copia de la sentencia que declara la expropiación, al que la ha promovido, para su registro en la Oficina respectiva y además ordenará a la autoridad política del lugar, que se haga formal entrega de la cosa al solicitante.

"Finalmente, "el Tribunal, si no hubiere oposición de tercero, ordenará entregar al propietario, el mismo día de la consignación, el precio respectivo, o la cuota inicial, si fuere el caso, o los bonos certificados o títulos que representen su acreencia. Si notificado a tal efecto, no concurriere, o no fuere hallado, se depositará el dinero y valores en un instituto bancario o casa de comercio de reconocida solvencia". Así lo dispone el artículo 42.

De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento judicial expropiatorio no estará debidamente concluido, mientras no se haya dado cabal cumplimiento a todos los requisitos indicados en cada una de las tres fases que se han analizado, y se llegue en definitiva a la transferencia de dominio del bien expropiado, previo el pago de la respectiva indemnización, que según se ha dicho, es el objeto de este singular proceso".

En cuanto a la procedencia del desistimiento por parte de la Administración (Banco Obreiro), expresa la Corte lo siguiente:

"Sin embargo, conviene antes de dictaminar sobre el caso concreto, detenerse en la consideración de ciertos principios que, de modo especial, rigen la figura del desistimiento en materia de expro-

piación. En efecto, como expone el autor Enrique - Sayagués Laso, "la declaración de necesidad o utilidad pública no obliga a ejecutar la expropiación de los bienes afectados, salvo que la ley disponga expresamente lo contrario; Por las mismas razones, aún después de iniciado el procedimiento expropiatorio, la Administración puede desistir unilateralmente de llevarla adelante/. La Ley atribuye a la Administración el poder de expropiar y, por tanto, la posibilidad de decidir la forma de ejercer o no ejercer ese poder". (Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, página 412. Como sostenedores de este mismo criterio cita el referido autor Mendivil, Bielsa, Legón, Villegas, Basailbaso, Belva, Dalloz y otros).

"Dice el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 205, que, "en cualquier estado del juicio puede el demandante desistir de su acción y el demandado convenir en la demanda"; y que en tal caso, "el Juez dará por consumado el acto, y se procederá como en sentencia basada en autoridad de cosa juzgada, sin necesidad del consentimiento de la parte contraria".

"Como aparece en la citada norma, el único requisito que se exige para que el demandante pueda válidamente desistir de su acción, o el demandado convenir en ella, es que el juicio se encuentre en "cualquier estado" o sea, que no haya concluido.

"Ahora bien, el procedimiento judicial expropiatorio consta de las tres fases que han sido determinadas. Por consiguiente, mientras no se han agotado esas etapas, el juicio no ha concluido; o sea, se encuentre en un estado determinado; y, en tal caso, son procedentes el desistimiento o el convenio previstos en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil".

j") Características del procedimiento ju

dicial expropiatorio: la celeridad

De todo el procedimiento judicial de expropiación surge una característica esencial que es la celeridad de su desarrollo, debido a la necesidad de proceder a la construcción de la obra.

Una de estas manifestaciones es el lapso de prueba que se efectúa en la mitad del lapso civil ordinario.

La celeridad de este procedimiento se manifiesta en dos normas estudiadas:

1) No existe suspensión del juicio de expropiación por cambio de la titularidad del empueble expropiado, sino que los derechos del antiguo propietario se subrogan en el nuevo propietario.

2) Las acciones reales que se intentaren tampoco interrumpen el procedimiento expropiatorio. Esto ha sido confirmado en sentencia de la Corte de 12 de mayo de 1959.

e') El avenimiento. Una vez declarada por la sentencia judicial la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho según lo alegado y probado en autos, y firme la decisión, se señalará día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación.

Si no se logra el avenimiento, el Juez designará una hora de la tercera audiencia siguiente para el nombramiento de peritos que han de hacer el justiprecio. Para tal avenimiento es necesario que las partes o el expropiado tengan capacidad para transigir o enajenar; de lo contrario, debe nombrar un representante. Los defensores no presentes no tienen poder para ejecutar actos de disposición o para tran-

---

sigir, carecen de facultad para este avenimiento.

i") El justiprecio.

a") Oportunidad. Si no se logra el ave-  
nimiento entre las partes para el precio se acude -  
al justiprecio que prevé la Ley. En este caso, el  
Juez designará una hora de la tercera audiencia si  
siguiente para el nombramiento de peritos que han de  
hacer el justiprecio, de acuerdo a lo establecido -  
en el Código de Procedimiento Civil.

b") Nombramiento de peritos. El nombra-  
miento de peritos es el mismo del juicio ordinario;  
éstos serán uno o tres y su nombramiento se hará -  
por las partes. Cuando una de ellas no concurrese  
o no pudiere avenirse en el nombramiento del terce-  
ro, el Juez hará el nombramiento del que le corres-  
ponda a la parte y del tercero, o de éste solamente  
en sus casos.

c") Elementos del peritaje. Tres tipos  
de elementos deben considerar los peritos en el jus-  
tiprecio:

a") Con carácter general. En general,  
en el justiprecio de toda finca o derecho que se -  
trate de expropiar total o parcialmente, se especi-  
ficará su clase, calidad, situación, dimensiones a-  
proximadas, su probable producción y todas aquellas  
circunstancias que influyan en las operaciones y -  
cálculos que se hayan hecho para fijar su justo va-  
lor.

En sentencia de 29 de noviembre de  
1939, la Corte Federal estableció que no sólo se -  
busca establecer el valor del inmueble determinado  
sino también establecer el valor del inmueble para  
el futuro, las rentas y frutos que va a dejar de  
percibir.



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Jurisprudencia: En sentencia de 5 de agosto de 1959 la Corte Federal estableció lo siguiente:

"La Corte observa: En el campo del procedimiento civil o penal podrían haber indefensión cuando se priva de defensa a una parte; y esta privación ocurre generalmente cuando se le niega ilegalmente la admisión de una prueba, o cuando admitida, y pudiendo producir efectos decisivos sobre la decisión, el Juez no la aprecia sin causa justificada. Pero cuando se trata de pruebas aportadas por una de las partes durante una operación de peritaje judicial, no podría decirse igual cosa, porque los peritos aún sobre aquellos elementos que prescribe la Ley de Expropiación en su artículo 35, que han de ser tomados en cuenta, tienen amplia facultad de apreciación en cuanto se refiere a sus efectos en el justiprecio y así pueden desechar las que aparezcan viciadas por insinceras en cuanto al precio, a la extensión del inmueble o por cualquier otra causa que pueda influir sobre el resultado del avalúo, que en estos casos no determinaría el justo precio. Además, y por lo que se refiere al caso de autos, el citado artículo 35 de la Ley de Expropiación ordena a los peritos tomar en cuenta "los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares". Son, pues, los peritos los que han de decidir, según su amplia facultad de apreciación, cuales de esos inmuebles vendidos son similares al que han de avaluar. Esa amplia facultad de apreciación de los hechos, que por lógica implica la selección de los que juzgan adecuados al objeto de sus actividades, es tan indispensable como múltiples disímiles y variadas son las situaciones en que han de actuar".

"En efecto la extinguida Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, ha dictaminado conforme lo que se deja expuesto que "Debe tenerse presente que cuando el legislador ordena a los periti

---

tos tomar en cuenta determinados factores o elementos para fijar el valor de una cosa, ha querido, sin duda, que en su imparcial facultad de apreciación, - dispongan de una orientación para llegar a un avalúo justo, es decir, que tengan presentes los diversos - datos, elementos o circunstancias que puedan conducirlos a una exacta fijación del valor o precio, pero en manera alguna les está imponiendo la obligación de fijar como monto de ese precio, el valor que en cualquier forma esté expresado en los aludidos datos; ni tampoco la obligación de hacer constar en forma expresa y categórica el hecho de haber tomado en cuenta tales elementos; para concluir que éstos no fueron considerados sería preciso que los peritos lo expresaran, o que del exámen del justiprecio o avaluo se encontrare en manera clara, que los dichos peritos ignoraron, desecharon, pusieron de lado o no tomaron en cuenta los elementos que manda la Ley tener en cuenta" (Sentencia de 20 de junio de 1952). Y en otra ocasión dejó establecido que "Bien pueden utilizar (los expertos) los elementos que existen en el proceso, pero ninguna ley los impide que obtengan nuevos datos, que practiquen mensuras en el propio terreno, hagan u obtengan copias de planos, para llenar a cabalidad su cometido; y las pruebas que aporten en respaldo de sus conclusiones no son extrañas a los autos, sino al contrario, precisos y oportunos elementos de convicción - en la incidencia especial". (Sentencia de 12 de agosto de 1952)".

b<sup>ii</sup>) Con carácter obligatorio. La Ley les exige con carácter obligatorio que deben apreciar por lo menos, tres elementos fundamentales:

a<sup>iii</sup>) Valor fiscal. Lo que el propietario ha declarado lo aceptado en sus declaraciones de rentas.

En sentencia de 28 de abril de 1960, la Corte señaló que, en el justiprecio del inmueble debe determinarse el valor fiscal, y en caso de no poderlo

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

hacer, debe declarar la imposibilidad para ello. Si se omite este valor fiscal o las razones por las que no se hace, el peritaje está viciado de nulidad.

b<sup>o</sup>) Valor comercial. Se determina el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación.

De acuerdo con sentencia de la Corte, de 5 de agosto de 1959, los peritos tienen que tomar en cuenta las declaraciones de propiedad por medio del registro y no los que existan por documento privado que no han sido registrados.

c<sup>o</sup>) Valor medio. Esto es, los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares en los últimos doce meses, a partir del decreto de expropiación; se toman en cuenta operaciones con inmuebles similares al que se va a expropiar.

En sentencia de la Corte de 28 de abril de 1960, se declaró nulo un peritaje porque más de la mitad de los datos de que se valieron los expertos o peritos, para determinar el valor medio del inmueble, no se habían realizado en el término de doce meses.

En otra sentencia de 5 de agosto de 1959, la Corte estableció que los doce meses son anteriores al decreto de expropiación y no a partir del avalúo.

c<sup>o</sup>) Con carácter particular. Estos elementos se dan sólo en determinadas casos. Se deben tomar en cuenta cuando se expropia un fundo parcialmente.

a<sup>o</sup>) En la expropiación parcial. El artículo 35 establece que, cuando el justiprecio verse sobre parte de una finca o derecho, formará capítulo

---

separado la cantidad en que se estime el perjuicio sufrido por el propietario con la expropiación parcial, teniendo en cuenta el beneficio inmediato y permanente que la construcción de la obra que da lugar a la expropiación, reporte al resto de la finca o derecho de que se trate.

b"") Indemnizaciones especiales. De aquí surgen dos posibilidades:

1) Si la estimación del beneficio excediere de la del perjuicio, el exceso se imputará al valor de la parte expropiada. Ej. Que la expropiación parcial sea de Bs. 100.000; surge que existe un perjuicio de Bs. 60.000 y un beneficio de Bs. 40.000.

2) Existen otras indemnizaciones especiales en materia de expropiación parcial; habrá lugar a ella cuando se haya causado daños a los propietarios en el sentido de que se les prive de utilidad o se encuentren gravados por una servidumbre que les produzca una disminución en sus derechos.

Las servidumbres sin daño o sin grave incomodidad para el propietario, no dan derecho a la indemnización.

Las mejoras que durante el juicio de expropiación hiciere el propietario de la cosa que se expropia, no serán apreciadas por los peritos. Sin embargo, el dueño podrá llevarse los materiales y destruir las construcciones en cuanto no perjudique al expropiante. Tampoco serán apreciadas las mejoras que efectúe el propietario de la cosa que se expropia después de la aprobación y publicación del plan general de acondicionamiento o modernización de una ciudad o agrupación urbana a que se refiere el artículo 11 de la Ley.

d"") Prohibiciones para los peritos. En

ningún caso pueden los peritos tomar en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto.

d") La impugnación del justiprecio. No se establece ninguna posibilidad de ser impugnado el justiprecio por las partes. Sin embargo, la Corte en sentencias de 25 de febrero de 1952 y 29 de octubre de 1959, señaló que si era posible impugnar el justiprecio aplicando analógicamente el Código de Procedimiento Civil. Para ello se le concede a las partes un lapso de cinco días para impugnar el peritaje.

La misma sentencia establece que, la impugnación de un avalúo, ante el silencio de la ley, debe hacerse dentro de los cinco días siguientes, de acuerdo al C.P.C.

e) La indemnización. Es el resultado del justiprecio y se debe pagar al propietario del inmueble expropiado y a todo aquél que tenga derecho a ella.

a') Carácter justo. Esta indemnización debe ser justa. (Art. 101 de la Constitución). Esta noción de justa indemnización implica el concepto de compensación; es decir, que debe haber un equilibrio económico entre el perjuicio que se causa al propietario y la cantidad a pagar, ya antes de que se le expropie el inmueble. Esta indemnización está destinada a que el propietario permanezca en la misma situación.

La Corte Federal en sentencia de 5 de agosto de 1959, al hablar de la justa indemnización, señaló que la expropiación no puede ser para el expropiado una fuente de ganancia y tampoco puede ser fuente de enriquecimiento para el expropiante en perjuicio del expropiado.

---

Este criterio fué ratificado en una reciente sentencia del 25 de febrero de 1965. En ella dijo la Corte:

NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION: "Así pues, la expropiación no configura una compraventa, ni la cantidad que percibe el expropiado es propiamente un precio, aunque a si se le denomine en la Ley especial. Cuando la entidad estatal expropia, ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra, pero como el ejercicio de ese poder supone un sacrificio en el derecho del propietario, es preciso que se le compense o indemnice por la privación de su propiedad. Por tanto, la suma a pagar debe cubrir exactamente el daño que se irroga al expropiado, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado puede razonablemente alcanzarse. Sólo así quedará cumplido el mandato constitucional que ordena pagar una justa indemnización".

En otra parte de la sentencia, la Corte declara: "Hay que tener en cuenta, finalmente, que, como ya se ha señalado, la expropiación no es una compraventa, ni una negociación especulativa capaz de ocasionar utilidad o ganancia, ya que el expropiado no debe experimentar ni una pérdida ni un incremento de su patrimonio. Al contrario, la expropiación supone una privación coactiva del dominio, un sacrificio del derecho de propiedad; y por ello, la indemnización debe coincidir en lo posible con el daño que ocasiona".

Jurisprudencia: "Para determinar el justo valor de be establecerse una indemnización al propietario despojado de una cosa y no el pago del precio de la cosa expropiada solamente".

La antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 1943 estableció:

"Que no estando previsto el caso de que los peritos dejen de apreciar alguna de las circunstancias que puedan influir en las operaciones y cálculos que practiquen para fijar el justo valor de la cosa expropiada, el reclamo de la parte que se dice perjudicada es en todo caso justo y procedente de conformidad con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, porque se trata de una indemnización al propietario despojado de una cosa y no del pago del precio de la cosa expropiada solamente".

"En materia de expropiación el critero dominante es que la indemnización que se dá al propietario debe comprender el precio real de la cosa y los daños y perjuicios que le proporciona la ocupación forzosa; por lo cual el propietario tiene el derecho de reclamar un justiprecio mejor". (Memoria 1944, Tomo 12, pag. 22).

Por otra parte, la antigua Corte Federal en sentencia de 5 de agosto de 1959 señaló:

"Esa amplia libertad que en todas partes deja la ley a los peritos para tomar en cuenta ciertos elementos no determinados por aquélla, pero que a juicio de los tasadores debieran apreciarse para determinar el justiprecio, ha permitido a la jurisprudencia y a la doctrina internacionales precisar el contenido y alcance de diversos elementos o factores, en relación con la cosa expropiada y la indemnización. Por considerar que ellas se ajustan a las disposiciones legales de la República y a los dictados de la equidad, se acogen aquí algunas de esas decisiones judiciales extranjeras. "La expropiación no puede ser para el expropiado una fuente de ganancias pues su esencia es la compensación justa del valor de lo que se expropia y la reparación del perjuicio que pueda ocasionarse y que sea apreciable en dinero" (Cámara de Apelación, Sala 3a. de Rosario, Argentina, 15-3-946). "El justo

---

precio ha de referirse en el juicio de expropiación a lo que el inmueble vale en el estado y forma de explotación en que es tomado por el expropiante. Quedan excluidas todas las hipótesis relativas a ganancias hipotéticas y todo lo relacionado con gravamen o perjuicios que no son consecuencia directa de la expropiación". (Cámara Federal de Bahía Blanca, Argentina, 20-12-946). "Las posibilidades de un fraccionamiento, a objeto de determinar la indemnización, sólo puede considerarse cuando el proyecto de subdivisión responde a un propósito efectivo de realizarlo" (Corte Suprema Nacional Argentina, 5-11-947). "El daño debe ser medido por el valor en plaza de la tierra en el momento en que se expropia, y no corresponde determinar el valor para una finalidad especificada, sino su valor equitativo en plaza tomando en cuenta todas las finalidades a que está adaptada" (Corte de California, EE.UU. de N. A., -- juicio Ferrocarril de Sacramento contra Heilbron). "Es su justo valor y el resarcimiento del perjuicio directo, --no posible o futuro--, lo que habrá de compensar la indemnización para que el patrimonio del expropiado no sufra menoscabo" (Corte Suprema de Buenos Aires, 22-10-48). "No puede tomarse en consideración la especulación tenida vista por el expropiado al adquirir el bien" (Corte Suprema Nacional Argentina, 7-5-48)".

Por último, es conveniente precisar que con arreglo a las deficientes disposiciones legales que hoy rigen la materia, no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la influencia económica que en el presente caso, puedan o no tener los hechos invocados, en el resultado del avalúo, pues ello es de la competencia de los peritos; pero sí le está permitido examinarlos desde el punto de vista de su legalidad, o sea, si de acuerdo con las --normas legales y principios aplicables pueden o no ser tomadas en cuenta por los avaluadores, aún dentro del amplio margen de apreciación que la Ley deja a su libre criterio".



b') El pago.

a") La consignación de la indemnización.

Una vez que el peritaje está firme, es decir, vencidos los cinco días para la impugnación, o una vez que se ha llegado a un avenimiento, antes de procederse a la ocupación definitiva del inmueble, el expropiante consignará el precio ante la Autoridad que conoce el negocio, para que sea entregado al propietario, a menos que se haga constar que éste ya recibió el pago.

b") La forma de pago.

a") Pago íntegro. El principio general es que la indemnización debe ser consignada en moneda de curso legal y en dinero efectivo.

b") Pago a término. Sin embargo, el pago podrá hacerse a término, cuando se trate de la expropiación de inmueble, con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, pero dentro de un plazo que no excederá de diez años, con el interés, ventajas, exoneraciones y condiciones que determine en cada caso el Ejecutivo Nacional.

Quando se trata de expropiaciones -- para fines de reforma agraria, también puede hacerse el pago a término, mediante la emisión de bonos.

La Ley determina una serie de casos según el monto de la indemnización y establece diversas clases de pagos: Los inmuebles de un valor inferior a Bs. 100.000, deben ser pagados en dinero efectivo; los de 100.001 a 200.000, son pagados con un 40 % en dinero efectivo y el resto en bonos.

Una vez consignado el precio en el Tribunal, y si no hubiere oposición de tercero, ordenará el Tribunal entregar al propietario, el precio respectivo, o la cuota inicial, si fuere el caso, o los bonos certificados o títulos que representen su creencia.

---

Jurisprudencia: "El legislador ha establecido taxativamente determinadas formas de pago en materia de expropiación agraria que el Juez debe observar para no incurrir en violación de Ley".

En sentencia de 23-10-63 la Corte Suprema de Justicia sostuvo:

"No obstante esta imprecisión, la Corte juzga que debe entrar a determinar con toda exactitud si el fundo expropiado cumplía o no con su función social, porque tampoco en este punto - fué claro el juzgador de la instancia, sino que al contrario fue dubitativo e impreciso; y como consecuencia de ello decidir sobre la procedencia de la expropiación solicitada y en caso afirmativo a determinar la suma que debe pagarse al expropiado y la forma como debe hacerse ese pago; indicando la correspondiente porción en efectivo y la relativa a Bonos de la Deuda Agraria, señalando concretamente la clase de éstos que debe ser utilizada en esta materia de expropiación para fines de Reforma Agraria, puesto que una vez comprobada y declarada la función social de la propiedad, ya no tienen como juzgadores, libertad para escoger la forma de pago, sino que deben aplicar lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria; de la misma manera que si comprueban y declaran que el fundo no cumple esta función social, por no llenar todos los requisitos previstos en el artículo 19 ejusdem o simplemente por faltar uno de ellos, conforme al artículo 22 ejusdem, no tienen otra alternativa que ordenar el pago al expropiado del porcentaje en bonos que determina el artículo 178 ejusdem y escoger la clase de éstos entre Bonos A y B, conforme a lo dispuesto en los numerales 19 y 20 del artículo 174 ejusdem, o sea del modo siguiente: 1) con bonos "B" los fundos destinados a parcelamientos rurales no desarrollados totalmente y los formados por

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

tierras de agricultura dedicado a la ceba de ganado en forma extensiva, conforme a los numerales 2º y 3º del artículo 27 ejusdem; y 2) con bonos "A" todos los demás fundos que no cumplan con su función social y aún las extensiones de tierra inexpropiables que pueden reservarse los propietarios de ellas, conforme a los artículos 29 y 30 ejusdem, cuando siendo agrícolas no se hubiesen cultivado dentro de los tres años siguientes a la expropiación, o siendo de uso pecuario, no se hubiese organizado en ellas una explotación ganadera eficiente, conforme a lo previsto en el artículo 32 ejusdem. Estas son reglas que el Legislador ha establecido y que el juzgador no puede quebrantar sin incurrir en violación de Ley expresa, por mas que crea encontrar razones o circunstancias de hecho que a su juicio favorece al expropiado o al expropiante y que pudieran hacer aparecer como mas justa una decisión que modifique los porcentajes de bonos y dinero efectivo previstos en la Ley o a la clase de aquellos que deben ser pagados para reducir en algo el plazo de su redención y aumentar también en algo el tipo de intereses que devengan o a la inversa para disminuir dicho plazo y para reducir la tasa de interés".

"Una sentencia equitativa de esta clase y no otra cosa es lo que ha querido dictar el juzgado de la instancia en este caso, cuando a pesar de reconocer que el fundo no cumple su función social para el momento de la expropiación, manda a pagar, sin embargo, el 80% de su valor en Bonos clase "B" en lugar de Bonos clase "A"; o por el contrario suponiendo que si cumplía esa función para setiembre de 1958, cuando se realizó la invasión del fundo, no manda a pagar bonos "C" sino Bonos clase "B". En efecto en la sentencia apelada se lee: "ha quedado plenamente comprobado que a mediados del año 1958 fue invadido el fundo F. y hasta la fecha continúa ocupada por los invasores. Este hecho está corroborado por los testigos presentados por la parte demandante". Sin embargo en ella se afirma "la Ley exige la admi -

---

nistración directa para el momento en que es solicitada la expropiación. Por consiguiente no estima el Juzgador comprobado el extremo b) del artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria".

Jurisprudencia: "La calificación de un fundo que no cumple una función social tiene suma importancia para determinar la forma y clase de bonos en que se ha de hacer el pago".

En sentencia de 16-10-63 la Corte Suprema de Justicia estableció:

"El artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria citado en el fallo, con la salvedad de lo que dispone el artículo 33 de la misma Ley, fija la escala de precios, conforme a la cual deben ser pagados los fundos adquiridos o expropiados por el Instituto Agrario Nacional, pago que tiene que efectuarse con los Bonos que se expresan en el artículo 174 eius den, que establece la clasificación, características y aplicación de esos títulos de crédito. Según dicho artículo 174, los Bonos Clase "A" se destinan al pago del precio de los fundos incultos o explotados indirectamente; los de la Clase "B" al de los fundos expropiables no comprendidos en el aparte anterior y de los adquiridos en negociación o arreglo celebrado entre el Instituto y los propietarios; y los de la clase "C" al financiamiento de otras inversiones propias de la Reforma Agraria y al pago del precio de las tierras que, cumpliendo con su función social, deben ser adquiridas o expropiadas. La procedencia del pago del precio con bonos de la Clase "C" está sujeta a la condición de que el fundo cumpla su función social, lo cual es descartado completamente en el fallo, puesto que allí se expresa todo lo contrario, o sea, que el fundo expropiado está compuesto por tierras económicamente explotables, pero que ellas permanecían incultas u ociosas y explotadas por sistemas indirectos".

"La afirmación de que el fundo "V.- de U." o "N" no cumple una función social tiene suma importancia para la determinación de la forma y de la clase de bonos en que ha de hacerse el pago, ya que, conforme al citado artículo 174, el pago en bonos de la clase "C" solamente procede cuando se trata de inversiones propias de la reforma agraria y para el uso del precio de las tierras en aquéllos fundos que, aún cumpliendo su función social, deben ser adquiridos o expropiados conforme al artículo 33 de la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el mismo artículo 33 en cuanto al pago en efectivo de las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y deudas hipotecarias o privilegiadas del fundo expropiado contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento. No estando pues, el fundo expropiado dentro de las mencionadas condiciones, porque no cumple la función social como fue decidido en el fallo apelado, y como tampoco está dentro de las provisiones de la norma del citado artículo 33, mal podía ordenar el Juez a-guo que el Instituto expropiante pagara el 80% del saldo del precio que se le fijó al inmueble expropiado, en bonos de la Clase "C". Al hacerlo así, el Juez de la Primera Instancia incurrió en su sentencia en flagrante contradicción y en mala aplicación de la Ley. Así se declara"

c") La oportunidad del pago.

a") Principio general. Una vez consignado el precio de la indemnización en el Tribunal, éste debe entregar al propietario, el mismo día de la consignación.

b") La oposición al pago. Toda persona que se creyere con derecho y acompañe prueba fehaciente de su pretensión, puede oponerse a la entrega del precio consignado como valor de la cosa expropiada, pidiendo que se deposite.

El Tribunal, con vista de las pruebas

---

aducidas acordará o negará el depósito, pudiendo abrir una articulación por ocho días si alguna de las partes lo pidiera.

d") Las deducciones a la indemnización.

Cuando la expropiación comprenda mejoras o plantaciones que no pertenezcan al propietario del inmueble, su precio conforme esté determinado en la experticia, se entregará a su dueño, deduciéndose del monto total consignado, siempre que no hubiere oposición de terceros.

Cuando para asegurar los derechos de tercero fuere suficiente sólo una parte del precio, el depósito se limitará a éste; lo mismo se hará cuando la finca estuviere gravada y bastare una parte del precio para cancelar el gravamen.

c') Efectos del pago.

a") La transferencia del dominio. El traslado del dominio del expropiado al ente expropiante no se da con la sentencia expropiatoria sino que tiene lugar en el momento en que se entregue el precio. Así lo ha declarado la Corte en diversas sentencias.

Jurisprudencia: "La transferencia de la propiedad en la expropiación se verifica con el pago de la correspondiente indemnización".

La antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 9 de mayo de 1949 sostuvo lo siguiente:

"Caracterizado el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es cuando ésta se verifica, que se perfecciona el procedimiento expropiatorio".

"La sentencia dictada en el juicio expropiatorio no es más que declarativa llegando sólo a materializarse la expropiación al ser cumplida la condición esencial de "indemnización previa" exigida en el precepto constitucional que rige la materia. En esta tesis que resulta acogida por nuestra Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social al estatuir el artículo 41 de la propia Ley que "consignada la suma, la autoridad que conoce del asunto ordenará se dé copia de la sentencia que declara la expropiación al que ha promovido, para su registro en la oficina respectiva y además ordenará a la autoridad política del lugar que haga formal entrega de la cosa al litigante". En ello se fundamentó sin duda la resolución del Tribunal de Sustanciación motivo de la apelación".

"Comportando en consecuencia dicho acto una resolución ajena a los meros actos instructivos del proceso, toda vez que su alcance tiene una relación directa con el fondo de la causa principal no es posible considerar el auto apelado de simple procedimiento y así se declara".

"En lo concerniente al punto que sirvió de base a la Procuraduría General de la Nación para la ampliación de la apelación, o sea en cuanto a que el Tribunal de Sustanciación se reservó el lapso de Ley para resolver la entrega del dinero al depositario nombrado "como lo pide el representante de la Nación", o si se entrega a los mandantes del doctor "A.U". como lo solicita éste observa la Sala, que dicha expresión no envuelve resolución alguna sobre la cuestión incidental surgida con ocasión del pago, ni ha creado esta simple aseveración una situación legal concreta de modo que admitir el recurso en el estado actual del juicio en que se halla todavía en suspenso dicha decisión sería prejuzgar sobre los fines posibles o efectos lejanos y no sobre los inmediatos y directos, dando le entrada por anticipado el remedio de la apelación".

---

"Por tales razones se declara con lugar la apelación interpuesta por el ciudadano Procurador de la Nación en lo referente a que es la sala a la que le corresponde declarar consumado el proceso expropiatorio dándole efectos legales al hecho del pago conforme al criterio expuesto revocándose en consecuencia lo decidido al respecto por el Juez de Sustanciación y así declara" (Sentencia de 9 de mayo de 1949. Gaceta Forense. Año I, No II págs. 29 y 30).

Jurisprudencia: "El traslado del dominio de la cosa expropiada no opera ni por el convenimiento del expropiado ni con la sentencia de expropiación, sino solamente con la consignación del precio de indemnización".

La antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 9-5-49 sostuvo lo siguiente:

"En verdad, conforme a lo dispuesto en el artículo 205 del C. De P.C. en cualquier estado del juicio puede el demandado convenir en la demanda y su convenimiento es irrevocable, de modo que el Juez lo dará por consumado, sin necesidad del consentimiento de la parte contraria, y se procederá como en sentencia pasado en autoridad de cosa juzgada".

"Sin embargo, el hecho de que, en el procedimiento expropiatorio, se aplique, suppletoria- mente, el C. de P.C., no autoriza a confundir uno y otro procedimiento, el conducente a la expropiación y aquél mediante el cual se conducen los juicios entre particulares, disciplinado por el C. de P.C.:— tanto por su naturaleza, como por su objeto, entre otros motivos, uno y otro son sustancialmente distintos. Y de ahí que la doble circunstancia de que los derechos sobre las cosas objeto de la expropiación no se opongan a ésta, sino que al contrario, convengan expresamente en ella, y de que su convenimiento sea irrevocable, no puede inferirse, — como lo pretenden los interesados en el caso de autos, que la propiedad de tales cosas se traslada el



expropiante por el hecho mismo del convenimiento y en el propio momento de su ocurrencia. Ello es manifiestamente erróneo".

"En efecto: el artículo 101 de la Constitución dispone que "solo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes"; el artículo 547 del C.C. previene que "nadie puede ser obligado a ceder su propiedad, ni a permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa"; y el artículo 32 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece que "declarada por la autoridad judicial la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en autos, y firme la decisión, se señalará día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación". Por manera que, de acuerdo con la interpretación sistemática de los preceptos transcritos, la propiedad de los bienes, a que la expropiación se contraiga, no se traslada al expropiante ni aún con la sentencia que favorable a éste recaiga en el respectivo procedimiento; pues ello se ha de limitar, exclusivamente, a establecer la procedencia, en virtud de su propia legalidad, de la expropiación solicitada: "la necesidad de adquirir el todo ó parte de la propiedad o algún otro derecho", dice impropiamente la Ley de la materia; pero sí lo suficientemente claro para permitir entender que por la sentencia misma no se traslada el dominio, haya habido convenimiento u oposición a la solicitud de la expropiación. La propiedad se traslada, en la opinión de la Sala conforme a la interpretación expuesta de aquellos mismos preceptos, en el acto en que el expropiante consigna el monto de la indemnización. Entre tanto, el propietario conserva sus derechos, aunque

---

limitados o restringidos en su ejercicio y disponibilidad: una de las varias "restricciones" a que la Constitución somete la propiedad en razón de su función social".

"En consecuencia, la Sala considera improcedente los alegatos examinados, en el sentido en que, por virtud del referido convenio la propiedad del inmueble que fuera del ciudadano General E.A.C. se trasladó ipso facto a La Nación. Así se declara". Véase además sentencia de 24-2-55 en pag. 185.

b") El traslado de gravámenes. Si existen sobre el inmueble expropiado créditos privilegiados o hipotecas, se trasladarán al precio y se pagarán con éste.

c") El traslado de las acciones reales. No se podrá intentar ninguna acción sobre el bien que se expropia y los que tengan derechos reales, sólo podrán hacer valer su derecho sobre el precio.

f) Los efectos de la expropiación.

a') Cesión obligatoria de la propiedad. Los bienes expropiados deben ser trasladados como existen; por eso se trata de una expropiación obligatoria e innatura de la propiedad.

b') El derecho de preferencia del propietario. Si por la naturaleza de la obra de utilidad pública o social a realizarse, o por otras circunstancias, se decidiere enajenar parte de la finca expropiada o su totalidad, se dará preferencia en igualdad de condiciones al expropiado.

c') La contribución de mejoras por plusvalía. Son aquellas que deben pagar los propietarios de los inmuebles colindantes con el inmueble expropiado como una contribución fiscal sobre la valorización que tengan los inmuebles.

a") La Plusvalía. Consiste en la valorización del inmueble próximo a los inmuebles expropiados, por razón del valor que puedan adquirir en razón de la construcción de las obras que se proyecten.

b") La contribución por mayor valor. a") La Ley establece para los propietarios de inmuebles colindantes la obligación fiscal de pagar una contribución al Estado, en proporción al mayor valor que obtenido el inmueble. Esta contribución por mayor valor se reduce a los casos de expropiación con motivo de la construcción de obras públicas, como la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, parques o jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de saneamiento.

b") El cálculo del mayor valor. En tal sentido, los inmuebles que adquiriesen por ese concepto un mayor valor que exceda del diez por ciento, debido a su situación inmediata o cercana a las mencionadas obras, quedarán sujetas al pago de tres cuartas partes de ese mayor valor (plusvalía).

c") Carácter de la contribución. La Ley establece un determinado procedimiento para calcular este mayor valor del inmueble que esté situado en la inmediación. Prevé dos tipos de tasación: una previa y otra posterior a la ejecución de la obra.

Como paso previo, la Administración hará levantar un plano parcelario de las propiedades colindantes o inmediatas a la obra de que se trata, y antes de la ejecución de ésta, hará tasar los inmuebles que según dichos planos sean susceptibles de la aplicación de aquella contribución.

La tasación que resulte será notifi

---

cada a los propietarios o a sus representantes legales, quienes deberán manifestar en el acto de la notificación o dentro de los cinco días inmediatos, por escrito, si aceptan o no la tasación practicada. Su silencio se tendrá como aceptación.

Después de ejecutada la obra o la parte de ella que causa directamente la plusvalía, se hará una nueva tasación a los propietarios, quienes deberán manifestar por escrito dentro de los cinco días inmediatos su conformidad o disconformidad. El silencio del propietario se tendrá por aceptación.

Una vez aceptada la segunda tasación, se fijará el importe de la contribución, notificándose a los propietarios.

Si la primera o segunda tasación no fuere aceptada o fuere objetada por el propietario, y la Administración no se conformare con las observaciones hechas, o si no fuere posible notificar al propietario por ausencia u otra causa, el valor del inmueble, en cada caso, será fijado sin apelación por una Comisión de Avalúos que estará constituida por tres miembros designados, uno por la Autoridad respectiva, otro por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción y el tercero nombrado de común acuerdo por los dos primeros. En el Distrito Federal, uno de dichos miembros será nombrado por el Colegio de Ingenieros.

El crédito de la contribución de mejoras gozará del privilegio que tienen los créditos fiscales.

c") El Pago de la contribución de mejoras. Esta contribución será pagada en una sola cuota al contado o en diez cuotas anuales y consecutivas, en cuyo caso el valor de la contribución será aumentado en un veinticinco por ciento.

g) El desistimiento en la Expropiación.

Jurisprudencia: "Contrariamente a lo establecido en el artículo 206 del C.P.C. el desistimiento realizado por el Instituto Agrario Nacional después de la contestación de la demanda no requiere el consentimiento del demandado para que tenga validez".

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27-6-63 ha establecido lo siguiente:

"El efecto del desistimiento del -- procedimiento previsto en el artículo 206 del C. de P.C., es el de que éste se tenga como definitivamente extinguido, pudiendo ser promovido de nuevo el -- juicio por la parte renunciante. Diferente es la situación cuando ocurre el desistimiento después del acto de la contestación de la demanda, pues en este último caso se requiere, para que aquél pueda tener validez, el consentimiento del demandado".

"Mas el referido principio legal rige las relaciones entre particulares, en las que con absoluta propiedad de Reforma Agraria, las cuales en sus disposiciones contienen normas expresas de excepción, tanto sustantivas como adjetivas, que tienden a lograr el fin que con ellas se persigue".

"Así, el artículo 105 constitucio -- nal consagra: El régimen latifundista es contrario -- al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierras a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ellas, así como proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir".

"Basada en esos principios genera -- les, la Ley de Reforma Agraria atribuye al Instituto Agrario Nacional la realización de la misma y reglamenta sus funciones. Sería pues, contrario a dichos principios, que el Instituto esté sujeto como un par

---

ricular cualquiera, dentro del juicio civil, al consentimiento de la parte demandada para poder desistir del procedimiento que ha intentado, cuando razones de orden económico y social lo obligan a ello a determinado juicio de expropiación, habida cuenta de que la finalidad de la negativa del consentimiento -- por parte del demandado es, justamente, el de que el proceso continúe y llegue a su término".

"De suerte que, si el Instituto Agrario nacional está facultado por la Ley para iniciar nuevamente el juicio expropiatorio, carece de sentido el que tenga que obtener la autorización del demandado para poder volver a plantear la acción procesal; y que, en el caso contrario, es decir, cuando el demandado niega la autorización para el retiro -- del procedimiento, el Instituto Agrario Nacional que de absolutamente imposibilitado para demandar otra vez en expropiación".

"Por ello, el Instituto Agrario Nacional puede, a juicio de la Corte, desistir del procedimiento desde el momento en que el interés de la Reforma Agraria así lo aconseje, y puede volver a iniciarlo, si es que las circunstancias han variado y aquél mismo interés público y social así lo determina".

"En virtud de lo antes expresado, -- frente a la situación de excepción en que el propio legislador ha colocado al Instituto Agrario Nacional dentro del juicio expropiatorio de fundos agrarios y ante la posibilidad de que éste pueda intentar nuevamente el procedimiento cuando, como en el presente -- caso, por imperativo de la Ley de Reforma Agraria y en cumplimiento de los fines de utilidad social que con ello se persigue, nuevos y profundos estudios -- técnicos practicados sobre los fundos cuya expropiación haya sido solicitada, demuestran que no todas las tierras comprendidas en dichas zonas son aptas -- para el desarrollo de programas de reforma agraria,--

considera la Corte que tal desistimiento puede operarse válidamente en los referidos procesos, no obstante a la negativa del demandado". Véase además - sentencia de 24-2-65 en pág. 186.

C.- La Requisición.

a) Noción previa. La requisición - ha sido considerada como otra de las figuras que se configuran como una prestación obligatoria in natura de la propiedad.

---

Ha sido considerada por la doctrina como una figura afín a la expropiación. Tiene origen castrense, ya que fueron las necesidades militares las que dieron origen a esta institución.

La requisición surge en circunstancias excepcionales cuando se le da validez a ciertos actos de la Administración que estarían fuera de lugar en otras épocas.

Actualmente existe en otros países, además de la requisición militar también la civil, cuando se presentan estados de necesidad pública que así lo exijan.

b) Diferencias con la expropiación. La requisición tiene algunas diferencias con la expropiación.

1) La requisición versa sobre bienes muebles únicamente.

2) La expropiación requiere que el objeto que se expropia sea determinado o determinable a un propietario a quien se le va a pagar una determinada suma de dinero por indemnización; la requisición, en cambio, solo procede sobre bienes fungibles y no necesita tener un propietario determinado.

c) Concepto. La requisición se define como aquella restricción a la propiedad privada por razones de orden público y especialmente por interés de orden militar, que tiene por objeto la adquisición coactiva de bienes muebles, en cantidad indeterminada mediante el pago de una indemnización.

d) Las requisiciones militares.

a') Nota previa. En principio, en Venezuela solo pueden existir requisiciones militares,



que están reguladas en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

b') Limitación temporal. En caso de guerra (conflicto internacional), el Ejecutivo Nacional tendrá la facultad de requisicionar los elementos de propiedad particular que puedan ser utilizados en la defensa nacional.

c') Derecho del Estado para la defensa nacional.

Esta requisición está configurada como un derecho del Estado, pero solo por tiempo de guerra y para la defensa nacional. El Art. 240 de la Constitución establece que, el Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.

d') Formalidades. Para toda requisición es indispensable la orden previa del Presidente de la República o de la primera autoridad militar o naval en campaña, dada por escrito y determinando la clase y cuantía de la prestación; deberá darse un recibo inmediato de la misma.

e') Indemnización. Toda prestación dará derecho a una indemnización del servicio prestado o del valor requisicionado.

f') Elementos requisables. De acuerdo con la Ley, son elementos requisables: aviones, armas, pólvora y explosivos, municiones; víveres, forrajes, reses y cuantos artículos sean necesarios para la alimentación de los hombres y ganado; automoviles, camiones y carruajes de toda clase; máquinas, elementos para alumbrado, combustibles, herramientas, gasolina y petróleo y sus derivados; buques, animales de silla, de tiro y de carga, monturas y aparejos; drogas y, en

---

general, cuantos elementos sean necesarios al ejército y a la armada en campaña.

g') Requisición de uso. En este caso no se trata de apoderamiento coactivo sino del uso coactivo y viene siendo una ocupación temporal. En este caso también es posible la ocupación temporal, por razón de interés de orden público. La Ley señala que el Gobierno Nacional tendrá el derecho de aprovechar todas las construcciones e instalaciones, los edificios públicos o privados, para el alojamiento de las tropas o con destino a otros servicios militares o navales.

e') Las requisiciones civiles. El derecho comparado ha evolucionado hasta admitir las requisiciones civiles, en caso de otras circunstancias excepcionales que no sean de guerra o conflictos internos o externos. En Argentina y Francia, por ejemplo, procede cuando hay escasez de alimentos, cuando hay acaparamiento de estos.

En Venezuela existe la posibilidad de sanción a los propietarios que no respeten los precios establecidos por el Ministerio de Fomento y puede proceder a la desposesión sin indemnización, por lo que mas bien configura un comiso que una requisición.

#### D.- El Comiso.

a) Concepto. Es la privación coactiva de una parte de los bienes muebles de una persona por razones de orden público, sin indemnización alguna.

En el comiso la desposesión de los bienes se produce como una sanción y la utilización de tales bienes muebles no serán destinados a ningún uso público ni a interés general, como sucede en la expropiación y en la requisición. Se produce como una

sanción por razones de orden público, sanitario, y por razones de seguridad y tranquilidad pública, y de moralidad.

El comiso se configura como una sanción penal, fiscal y como medida de policía administrativa.

b) El comiso como sanción penal. Como sanción penal en el Código Penal, entre las penas no corporales, se contempla la pérdida de los objetos o armas con que se cometió el hecho punible, los cuales se decomisan y se destinan al parque nacional, si son armas, y si son otros objetos se rematan por la autoridad pública.

c) El comiso como sanción fiscal.

Está establecido en gran cantidad de leyes fiscales. En la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional aparecen disposiciones al respecto; lo mismo en la Ley de Aduanas y en la Ley Orgánica de la Renta de Licores, etc. Consiste el comiso en la pérdida de objetos sujetos a impuestos. (contrabando).

d) El comiso como medida de policía administrativa. Es el caso, por ejemplo, de las personas que porten armas sin la autorización correspondiente. También se utiliza como medida de policía sanitaria en materia de alimentos, cuando se infringen las normas sobre estos.

E.- La confiscación.

Consiste esencialmente en el apoderamiento de la totalidad de los bienes de una persona.

La prohibición de la confiscación

Antiguamente existía la

---

confiscación como una sanción penal, sobre todo para los casos de delitos, de crímenes ordinarios, pero actualmente está repudiada.

El Art. 102 de la Constitución vigente establece que, no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250; estos son:

- 1) Los que dején de observar la Constitución por acto de fuerza;
- 2) Quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación.

Solo el Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de tales personas.

#### IV.- Limitaciones administrativas a la oponibilidad del Derecho de Propiedad por razón de Registro.

1.- La traslación del derecho de propiedad. La traslación del derecho de propiedad se efectúa por el concurso de dos personas contratantes.

2.- La oponibilidad del derecho de propiedad.

A.- El carácter erga omnes de la propiedad. La traslación del derecho de propiedad por el mutuo consentimiento, por cualquier acto jurídico, tiene la característica de ser erga omnes, es decir, que es oponible a todos, tiene efectos respecto a cualquier persona.

B.- Las limitaciones a la oponibilidad

a) Noción previa. Sin embargo, la Legislación Civil y la Administrativa han impuesto ciertas limitaciones a este carácter erga omnes frente a cualquier persona.

b) La necesidad del registro. El Código Civil señala que para que la traslación del derecho de propiedad tenga efectos respecto de terceros, es necesario que los actos traslativos de la propiedad se registren. El artículo 1920 del CC. hace una especificación de los actos que deben ser registrados, además de los actos que por disposiciones especiales están sometidos a la formalidad del registro.

c) Los efectos del registro inmobiliario. Al efecto, el Art. 1924 del CC. señala que, los documentos, actos y sentencias que la Ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros que, por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble.

d) El tercero registral y el tercero general. Se supone que el acto traslativo de la propiedad no ha sido registrado y posteriormente es vendido a un tercero que si lo registra. En este caso, no hay efectos contra el tercero registral, pero no puede interpretarse que tal acto no tenga efectos respecto a terceros en general.

### 3.- La institución del Registro Público.

A.- Introducción. El Registro Público puede definirse, desde el punto de vista material como aquella actividad de servicio público prestada directamente por el Estado, a través del Ministerio de Justicia, que tiene por objeto salvaguardar la seguridad de determinados actos particulares y respecto a la circulación de determinados bienes, en especial al

---

traslado del derecho de propiedad y de determinados bienes.

B.- Organización del Registro Público. La realiza el Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Justicia y de Registro Público y por medio de las Oficinas de Registro Público en toda la República.

a) Las Oficinas de Registro. La institución del Registro Público a que se refiere el Código Civil, funcionará por medio de Oficinas Principales y Oficinas Sublaternas de Registro.

a') Ubicación. Existirán Oficinas Principales de Registro en la capital de la República y en cada una de las capitales de los Estados, y en la ciudad cabecera de cada uno de los Departamentos del Distrito Federal y de cada uno de los Distritos de los Estados, habrá, por lo menos, una Oficina Sublaterna de Registro. Funcionará también una Oficina Subalterna de Registro dependiente de la Oficina Principal de Registro del Distrito Federal, en las capitales de los Territorios Federales.

b') Los Registradores. Estas oficinas están a cargo de un Registrador Principal o Sublaterno según la Oficina de que se trate, y cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República por órgano del Ministerio de Justicia.

Para el nombramiento de Registrador Principal o Sublaterno, debe conocerse perfectamente la persona sobre quien va a recaer el nombramiento, que debe ser venezolano por nacimiento, mayor de veinticinco años, poseer suficientes conocimientos sobre la materia de registro. Deben, además, estar domiciliadas o residenciadas, por más de seis meses, en la jurisdicción que corresponda la Oficina.

El requisito más importante es que los Registradores, antes de entrar en ejercicio de sus funciones, deberán otorgar fianza o caución, y en este sentido, se consideran como funcionarios de hacienda ya que tienen a su cargo la percepción de ingresos que van al Tesoro Nacional. Esta fianza es para responder por los perjuicios que puedan ocasionar tanto al Estado como a los particulares, en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad en la Administración se da forma solidaria con los funcionarios; de allí que el particular puede ir directamente contra la Administración. Si el particular demanda a la Administración directamente, lo que pague la Nación por indemnización constituye un perjuicio para ella y por ello la caución del funcionario responde de tal perjuicio.

Esta fianza se extingue solo después de tres años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones el Registrador.

c') Control. El control de esta actividad de servicio público está a cargo del Ministerio de Justicia a través de la Dirección de Justicia y Registro Público.

Respecto a esta actividad de registro ha habido discusiones de si se trata de una materia propia del Derecho Civil y del Derecho Administrativo. Se considera que es materia propia del Derecho Administrativo y las normas que se encuentren sobre esta materia, en el Código Civil, son solo normas conexas.

b) Las atribuciones de las Oficinas de Registro.

Estas atribuciones varían según se

---

trate de una Oficina Principal o de una Sublaterna.

a') Las Oficinas Principales de Registro. Estas tienen dos atribuciones fundamentales:

a") La protocolización de documentos.  
En las Oficinas Principales de Registro se protocolizarán los documentos siguientes:

Títulos de abogados, procuradores, médicos, farmacéuticos, dentistas, parteras, ingenieros, agrónomos, agrimensores, y demás títulos científicos;

títulos eclesiásticos y despachos militares;

patentes de navegación;  
nombramientos de empleados públicos que deban ser registrados;

manifestaciones de voluntad de ser venezolanos; en los casos en que lo exige la Constitución; y los demás documentos que ordenen registrar en él las leyes.

b") El archivo de protocolos y documentos. En las Oficinas de Registro se archivarán, además de los protocolos y libros que se lleven en ella, los duplicados de los Protocolos, índices y demás libros y documentos que deben remitirles las Oficinas Sublaternas; los expedientes oficiales concluidos; los duplicados de los Registros Civiles de su jurisdicción; las copias de los asientos de los Registros de Poderes, y en general, todos los demás libros, expedientes y actuaciones de todas las Oficinas Públicas, cuya conservación no corresponda a otros archivos por virtud de alguna Ley o disposición especial.

La Oficina Principal del Distrito Federal debe llevar copia de todos los protocolos de las Oficinas Principales de la República.



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

### b') Las Oficinas Subalternas de Registro la protocolización de documentos.

Las Oficinas Subalternas tienen la función específica de protocolización de determinados documentos, lo cual se lleva a cabo en cuatro protocolos o libros distintos según la materia.

### a") Los Protocolos: El Registro inmobiliario.

En cada Oficina Subalternas de Registro se llevarán con la debida separación cuatro Protocolos destinados a registrar en ellos los documentos siguientes:

1) Protocolo primero. Los documentos que contengan declaración, transmisión, limitación, y gravámenes de la propiedad; todo contrato, declaración transacción, partición, adjudicación, sentencia ejecutoriada o cualquier otro acto en que se declare, reconocimiento, transmita, ceda o adjudique el dominio o propiedad de bienes o derechos reales o el derecho de enfiteusis o usufructo. Es decir, en este protocolo se lleva el registro sobre traslado de la propiedad inmobiliaria y también todos los documentos que llevan consigo la declaración, transmisión, extinción, de algún derecho real. Serán registradas asimismo, las declaraciones, denuncias, permisos, los contratos, los títulos, las concesiones, de minas e hidrocarburos, etc.

2) En el Protocolo segundo. Se registrarán todos aquellos documentos relativos a asuntos de familia: matrimoniales, separación de bienes entre cónyuges; sentencias de divorcio o de separación de cuerpos; adopción de hijos, etc.

3) En el Protocolo tercero. Se registrarán documentos mercantiles y toda especie de mandato, incluso los poderes otorgados para fijar esponsales o contraer matrimonio; todo contrato o acto que se mande

---

a registrar por alguna disposición del Código de Comercio; para los documentos en que se constituyan, modifiquen, cedan o extingan sociedades mercantiles sobre inmuebles; contratos, transacciones, arbitramentos, de cisiones judiciales, etc.

4) En el protocolo cuarto. Toda especie de testamento o codicilio y para todos los demás documentos o actos sobre sucesiones testadas o intestadas, o que por su naturaleza no correspondan al protocolo primero.

b") Las prohibiciones. Lo que más interesa destacar respecto a las atribuciones de las Oficinas de Registro, es la prohibición que tienen los Registradores para protocolizar determinados documentos:

1) Escritos o documentos en que el otorgante u otorgantes calumnien o injurien autoridades, corporaciones o particulares, o protesten contra las leyes sancionadas;

2) Títulos o documentos en los que no se exprese el valor de la cosa que es objeto del contrato, con excepción únicamente de los casos en los que por su naturaleza no se puede determinar aquel valor.

Si en un documento no se determina el valor de la cosa objeto del acto que se registra el Registrador tiene facultad para fijar, de oficio, el valor, a los efectos del cobro de los derechos e impuestos respectivos por el Estado;

3) Documentos, cuando les conste de modo positivo el estado de incapacidad legal, permanente o transitorio, de sus otorgantes o de alguno de ellos;

4) Cualquier documento, bien sea de

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

partición, liquidación o adjudicación de herencias o legados; escrituras de venta, permuta, cesión o hipotecas, o contrato o acto relativo a bienes sobre los cuales tenga, por cualquier título, algún haber el Fisco Nacional, sin la presentación previa del comprobante legal de haberse satisfecho lo que al Fisco corresponda;

5) Aquellos documentos previamente autenticados por un Juez o por cualquier otro funcionario competente, o reconocido judicialmente, si después del acto de la autenticación, dichos documentos hubieran sido alterados o modificados;

6) El registro de actos o documentos contra prohibición previa y expresa de un Juez. Ej., cuando un Juez dicta la prohibición de enajenar o gravar algún inmueble;

7) Aquellos documentos traslativos de la propiedad cuando no se expresa el título inmediato de adquisición de aquella propiedad a que se refiere el documento que piensa registrarse.

### C.- La Publicidad del Registro.

Los Registradores tienen la obligación de mostrar a todo el que lo exija, y sin que por ningún respecto puedan en este caso salir de la oficina en que deben estar custodiados, los Protocolos índices, libros, documentos, expedientes, actas y planos que existan en sus oficinas y permitir además, que saquen las copias simples que deseen.

#### 4.- El registro inmobiliario en Venezuela.

A.- Introducción. El registro inmobiliario tiene por objeto fundamental hacer constar el estado jurídico de los bienes inmuebles.

---

B.- Las fallas del sistema venezolano.

El derecho inmobiliario en Venezuela no está regulado en forma específica y especial. Este sistema es altamente deficiente por causa de sus imperfecciones técnicas, que, según opinión del Dr. Antonio Moles Caubet, expuesta en el Proyecto de Ley de Registro Inmobiliario y su exposición de motivos, tienen su origen en haber sido inspirado en un modelo inadecuado como lo fué la Real Pragmática de 31 de enero de 1768, que España misma abandonó años más tarde, además de lo cual, y quizás por causa del mismo modelo, el tal sistema de registro adolece de extraordinaria inestabilidad pues "en el transcurso de 129 años se han sucedido hasta 15 textos legales diferentes, alcanzando así cada uno una vigencia de apenas ocho años, evidencia de su manifiesta inoperancia".

El régimen de registro inmobiliario vigente adolece de grandes fallas pues deja de cubrir el mínimo razonable de seguridad jurídica, según resulta de las siguientes afirmaciones:

a) No garantiza la medida, los linderos ni siquiera la identidad de la finca. En efecto: "No existe prohibición legal, precisa, de registrar un documento en que no consten los linderos del inmueble" (MC. 1927, pag. 48). "Los Registradores deben protocolizar los documentos de venta de inmuebles que se les presenten, aún cuando en los mencionados documentos se les dé a los inmuebles una extensión o cabida mayor de la que en realidad tienen". (MC. 1928, pag. 82). "No es necesario consignar en las escrituras de venta de inmuebles o derechos en porciones comuneras, la expresión de la medida". (MC. 1913, pág. 110).

b) No garantiza la naturaleza jurídica de los actos registrados. En efecto: "El ordinal 2º del artículo 2º de la Ley de Registro no contempla el caso de omisión o inexactitud de algunas de las indicaciones que exige la Ley para la determinación precisa del objeto del contrato". (MC. 1931, pág. 108).

c) No garantiza la legalidad de los actos registrados. En efecto: "Como quiera que la falta de autorización judicial para que como padre verifique operaciones en nombre de sus menores hijos no se encuentra entre las prohibiciones que la Ley señala a los Registradores, éstos deben protocolizar los documentos que se presenten, aún sin la referida autorización".(M. C. 1943, pág. 79).

d) No garantiza la exactitud del título ni por tanto mantiene el tracto sucesivo. En efecto: "Para llenar los fines del artículo 26 de la Ley de Registro, bastará expresar la causa en virtud de la cual se hubo la propiedad de los inmuebles que se enajenan". (M.C. 1912, pág. 69, M.C. 1917, pág. 52 y M.C. 1920, pág. 102). "Los Registradores deben protocolizar aquellos documentos en que la expresión legal título inmediato de adquisición no debe ser tomada en el concepto de documento o escritura material sino en el de causa originaria de él, como en el caso de la sucesión abintestato u otro medio en el que no hapodido intervenir el título inmediato que la Ley de Registro requiere!"(M. C. 1928, pag. 77).

"En un documento de venta, la expresión de que la cosa vendida fué adquirida por herencia paterna, llena el requisito del artículo 64 de la Ley de Registro, aunque el otorgante vendedor aluda también a una partición amigable hecha con sus coherederos".(M. C. 1933, pág. 48). "Puede registrarse un documento en el cual los vendedores citan como título inmediato de adquisición el de sus herederos de los anteriores propietarios, sus padres, siendo títulos mediatos muchas pequeñas adquisiciones efectuadas por estos últimos!"(M. C. 1944, pág. 78). "Los Registradores por razones de equidad, pueden protocolizar los documentos otorgados auténticamente, en los cuales no se exprese el origen de la propiedad, cuando estos documentos hayan sido otorgados bajo el imperio de una Ley que no imponía tal requisito". (M.C. 1927, pág. 84).

e) No garantiza el derecho de propiedad

---

del transmitiente. En efecto: "No es óbice para la protocolización de un documento de dación en pago de un inmueble, la circunstancia de que quien da en pago, confiese en el Registrador que ese inmueble es el mismo que ha vendido anteriormente a otra persona, pero en cuyo traspaso expresó linderos y situación distintos a los que se consignan en el instrumento que contiene la dación en pago". (M.C. 1943, pág. 89).

He aquí algunas de las consecuencias desprendidas de ese anticuado dispositivo registral -conocido con el nombre de "sistema de transcripción"- que los diferentes países trataron afasonadamente de superar, como sucedió en Francia con la Ley de 24 de julio de 1931 y el Decreto-Ley de 30 de octubre de 1955, mientras los más conspicuos tratadistas propugnan la adopción del régimen registral vigente en Alsacia y Lorena (Ley 1º de junio de 1924) de extracción alemana y tan parecido al que rige actualmente en España. (Ver Planiol, "Tratado práctico de Derecho Civil francés". Trad. española. La Habana, III pág. 549 Jimenez Arnau. "La reforma del sistema inmobiliario francés" en "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario". 1941, pág. 321).

El criterio aducido por Roca Sastre resulta certero: "Los efectos de la registración -asegura- son insuficientes para producir plena seguridad en la contratación inmobiliaria. Son efectos puramente negativos que mejor se observan contemplando los desde el punto de los efectos que produce la falta de transcripción. Positivamente solo pueden expresarse como un requisito de oponibilidad contra aquellos a quienes perjudique el acto registrable".

No hay presunción de exactitud en provecho de terceros adquirentes, sino solamente la facultad de estos de rechazar el acto registrable. El Registro no responde a nadie de que lo que él expresa sea verdad, pues, en rigor, no dice nada más de que un

acto ha sido transcrito mediante el depósito de su copia -o la inserción en los libros- en la Oficina correspondiente. Y como no hay hoja registral propia mente dicha, resulta inútil buscar el juego de los principios de legitimación, de fé pública y de tracto. Multitud de acciones de nulidad y de resolución consti tuyen una perenne amenaza para los adquirentes, sin que el Registro pueda servirles de apoyo alguno.

"Pero no paran aquí las deficiencias que agravan la situación jurídica de los bienes inscri tos. No hay calificación registral; el Registrador actúa automáticamente y por tanto no puede negar la transcripción del acto registrable, excepto cuando obstan burdos defectos formales. El sistema de índice es insuficiente, dando lugar a búsquedas complicadas. Para averiguar el estado jurídico correspondiente a una finca es preciso indicar los nombres de todos los pro pietarios actuales y pretéritos de la misma, siendo su ficiente la menor equivocación en algún nombre o apellido para que todo sea una confusión". (Derecho Hipotecario, Tomo I, pág. 119).

"Si a tantas limitaciones se añade la forma en que los Registros son llevados, a base de la transcripción íntegra de los títulos y el inorgáni co folio personal, faltando toda calificación previa que garantice su contenido, llegamos a la conclusión de que todo coopera a que la publicidad se haga difícil e incompleta". (Gossío. "Lecciones de Derecho Hipoteca rio". Ed. Bosch, Barcelona, 1945, pág. 16). (Vid. todo ello en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Registro Inmobiliario).

#### C.- El Futuro del Registro Inmobiliario en Venezuela.

En el Ministerio de Justicia (Consultoría Jurídica) y bajo la dirección del Dr. Antonio Moles Caubet, se elaboró un Proyecto de Ley de Registro

---

Inmobiliario, cuyas principales innovaciones desde el punto de vista del derecho material y formal en la materia se destacan de los siguientes párrafos de su Exposición de Motivos:

a) Grupo de Normas de Derecho Material.

"La doctrina considera como ejes del sistema registral unos verdaderos axiomas jurídicos conocidos con el nombre de principio de autenticidad, principio de legitimación y principio de fé pública registral, todos ellos pertenecientes al Derecho Material. He aquí como quedan acogidos en el texto de este Proyecto.

a') Principio de Autenticidad.

La exigencia jurídica de que figure en el Registro únicamente los datos consignados en instrumentos públicos o auténticos, se encuentra elevada a la categoría de principio, que indistintamente se denomina de "autenticidad o de autoridad", y el cual informa el artículo 30 del Proyecto.

En efecto, los tratadistas consideran que la inscripción supone el solemne reconocimiento de la íntegra validez jurídica de aquello que es inscrito, criterio tradicionalmente adoptado por los legisladores al proclamar que, "no debe recibir el sello de un archivo público más que lo que no deje lugar a dudas de su legitimidad" (Exposición de Motivo de la Ley española de 1861).

Todo rigor será escaso para asegurarse de la "legitimidad" del título que haya de inscribirse y ello da lugar a una verdadera función calificadora, por parte del Registrador, pues esto ha de cerciorarse de su eficacia jurídica.

Los documentos privados pueden de



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

una manera excepcional servir para limitadas operaciones registrales, por ejemplo, en algunas anotaciones preventivas y cancelaciones, por lo que se impone en el texto del artículo el segundo inciso tal como aparece.

De todos modos, fuera de casos singulares, la exclusión de los documentos privados continúa siendo una regla general en la mayoría de los sistemas registrales. (Muñoz Morales. "Lecciones de Derecho Hipotecario". T. I, pág. 90).

### b') Principio de Legitimación.

Los artículos 58 a 60 recogen el "principio de legitimación" que, junto con el "de fé pública registral", más adelante relacionado, concurren a constituir el superior "principio de presunción de exactitud del Registro".

En virtud del "principio de legitimación" se confiere al titular del derecho inscrito una situación privilegiada pues establece a su favor una presunción frente a todos los que a su vez pretendan tener un derecho sobre el inmueble, presunción que incluso se convierte en "juris et de jure" cuando el titular es un tercero registral, o hipotecario.

Al margen del orden meramente abstracto que es el Registro se desenvuelve otra realidad jurídica extraregistral. Por ello el problema que se plantea es el de encontrar la necesaria concordancia, aún no lograda, ni en el sistema francés ni en el alemán.

El Registro de transcripción -franco-italiano- comprueba o publica los derechos inmobiliarios o actos jurídicos relativos a los mismos, los cuales, a pesar de su registro continúan con el mismo valor o eficacia que les correspondería sin la inscripción. En este sistema el Registro puramente informativo a modo de fichero de derechos o actos inscribibles

---

hasta el punto de resultar casi inútil.

Contrariamente, el sistema alemán, vigente ya antes de regir el Código Civil -en Hamburgo, Lubeck, Mecklenburg, y Sajonia -mantiene la virtualidad del Registro en contra de la realidad jurídica, constituyendo sus asientos, por si mismos, la única fundamentación jurídica de los derechos inmobiliarios inscritos, siguiendo el llamado "principio de la fuerza probante o eficacia jurídica formal". La inscripción provocada por su sola sustancialidad, la constitución o extinción de los derechos. Entonces el Registro, como una especie de mundo formal, adquiere autonomía, desconectado de las relaciones materiales que le sirven de soporte, de modo que lo que dicen sus asientos, se considera como el único dato; se basta a si mismo pues prescinde de todo elemento extrarregistral. (Enneccerus, Kipp y Wolff. III - 1 págs. 136, Nussbaum, pág. 25 y 41, Gerónimo González. "Principios" pág. 107).

El sistema español seguido en Cuba Puerto Rico y otros países se coloca en una posición equidistante, no pretendiendo que prevalezca la apariencia registral, ni viceversa. Solamente de un modo provisorio o de momento hace prevalecer el contenido del Registro, de modo que cuando se demuestre que es inexacto se impone la verdad jurídica que como toda verdad ha de ser una. "La inscripción -según afirma Gerónimo Gonzalez- sin tener la fuerza de la cosa juzgada, produce, mientras no se anule, sus peculiares efectos. Para impugnar el derecho base de la inscripción debe acatarse el mismo asiento y asegurar de este modo el paralelismo entre el Registro y la realidad jurídica".

Es así que en el artículo 59 de este contraproyecto "se presume" que el derecho inscrito "existe y pertenece al titular registral", en ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 937 del

Código Civil alemán y 937 del Código Civil suizo. Pero semejante presunción de exactitud constituye una presunción "iuris tantum", o sea que "mantiene como verdadera la titularidad inscrita, mientras, una vez puesta en tela de juicio, no se demuestre que no concuerda con la realidad jurídica. De aquí que el principio de legitimación, por la propia esencia de las presunciones iuris tantum, tenga en el fondo un simple juego procesal o de desplazamiento de prueba: pero con todo tiene valor material, pues mientras la apariencia del derecho subsista, se reputa que responde a la realidad". (Roca Sastre, obra citada Tomo I, pág. 222).

La exposición de Motivos de Ley española de Reforma Hipotecaria, promulgada en 1944, expresa igual doctrina, que se acoge en este proyecto: "El Registro se presumirá exacto e íntegro mientras judicialmente no se declare lo contrario. Igualmente se presume que el derecho inscrito existe y corresponde al titular. De este modo, la presunción iuris tantum de exactitud registral, que solo limitada y taxativamente se reconocía en la legislación anterior, alcanza a todos los supuestos hipotecarios. El titular según el Registro, gozará asimismo de una justa y adecuada protección al exonerarle de la carga de prueba".

Las presunciones establecidas tienen como cometido "legitimar", para el tráfico jurídico, al titular registral en el sentido -como dice Roca Sastre- de "tener que ser tratado como propietario titular registral que ser considerado como poseedor del dominio o del referido derecho real".

Tal es el alcance que ha de darse a lo dispuesto en el referido art. 59 cuando preceptúa que, "de igual manera se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles y derechos reales de naturaleza inmobiliaria tiene la posesión de los mismos". La interpretación de Roca Sastre es incontrovertible: "La presunción de que el titular

---

registral tiene, a todos los efectos legales, la posesión inherente al dominio o derecho real inscrito a su nombre, le hace un propietario-poseedor o sea un titular del dominio o derecho real completo en el sentido de hallarse en pleno ejercicio, si bien esto tan solo a los fines legitimadores, es decir, al objeto de que el titular según el Registro sea tratado como poseedor real, en una palabra, como propietario-poseedor. Más ello únicamente en tanto no se demuestre que el Registro es inexacto respecto a la existencia y a la titularidad o pertenencia del dominio o derecho real inscrito, de cuya posesión se trata". (I pág. 261).

Por último, el artículo 60 contiene la consecuencia inversa: "La cancelación de un asiento en el Registro presupone la extinción del derecho al cual aquel se refiere".

Nótese, sin embargo, que aquí se sustituye el verbo "presumir" por "presuponer". Con lo cual "literalmente interpretado este precepto quiere decir que para llegar a la cancelación del derecho, es presupuesto, precedente o requisito previo y necesario la extinción del mismo". (Sanz Fernández, pág. 339).

Por lo demás, el art. 62 del proyecto afirma, para desvanecer cualquier duda, que "la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes".

c') Principio de fé pública registral.

Se contiene en los arts. 61 a 63 del Proyecto. En efecto, el sistema propuesto es el mismo que adopta la legislación alemana, suiza y española, seguida por la mayoría de países.

Ahora se trata, sobre todo, de fijar la situación del tercero, que, como se verá luego, es un tercero especificado en virtud de las peculiaridades

dades que en él concurren y al que por motivos como este, se designa con el nombre de "tercero registral", o de "tercero hipotecario".

El art. 892 del Código Civil alemán establece que, "el contenido del Registro se reputa exacto en provecho real inmobiliario, salvo que figure registrada una acción real de contradicción o que la inexactitud registral sea conocida por el adquirente". Aún más terminante, el art. 973 del Código Civil suizo dispone que, "Quien adquiera la propiedad u otro derecho real, fundándose de buena fé en una inscripción del Registro es mantenido en su adquisición". De igual manera en España "el contenido del Registro se considera siempre exacto en beneficio del tercero que adquiera en las circunstancias determinadas por la Ley el cual, en consecuencia, puede estar completamente seguro de su adquisición en los términos que el Registro expresa". (Roca Sastre, I, pág. 348).

La reforma de la Ley Hipotecaria española de 1944 plantea con toda claridad el problema en su exposición de motivos, de esta manera: " Objeto de particular estudio ha sido el principio de fé pública registral, elemento básico de todos los sistemas hipotecarios. La presunción legitimadora sería insuficiente para garantía, por sí sola, el tráfico inmobiliario, si el que contrata de buena fé, apoyándose en el Registro, no tuviera la seguridad de que sus declaraciones son incontrovertibles. Después de ponderar los inconvenientes que en orden a la aplicación del predicho principio rigen en la legislación comparada, se ha considerado pertinente mantener el criterio tradicional español. La inscripción solamente protege con carácter juris et de jure a los que contratan a título oneroso, mientras no se demuestre haberlo hecho de mala fé. Los adquirentes en virtud de la Ley, por una declaración jurídica o por causa de liberalidad, no deben ser separados en más de lo que sus propios títulos exigiere. Es preferible que el adquirente

gratuito deje de percibir un lucro, a que sufran que branto económico aquellos otros que, mediante legítimas prestaciones, acrediten derechos sobre el patrimonio del transmitente. La ficción jurídica de considerar que la inscripción es exacta e íntegra, en los casos en que no concuerda con la verdad, solo puede ser mantenida hasta donde lo exija la indispensable salvaguardia del comercio inmobiliario".

En beneficio de este tercero especial -por la especialidad de la relación jurídica- el contenido del Registro se presume verdadero con presunción "juris et de jure" o se finge, por el mecanismo de la ficción, irrefutablemente exacto, con lo cual proporciona base firme a las transacciones inmobiliarias.

Roca Sastre lo expresa impecablemente así:

"El principio de la fides pública registral es a modo de ficción, de veracidad de que la Ley enviste a los asientos practicados que constatan la existencia, rango, extensión y titularidad de los derechos reales registrados, ficción únicamente mantenida en cuanto se trate de proteger a dicho tercer adquirente que lo que sea en virtud de acto jurídico.

Este principio de fé pública tiene una doble función, a saber:

a) El contenido registral se presume exacto de modo que el tercero que adquiere un derecho confiado en lo que el Registro expresa, deviene propietario o titular de tal derecho y con la extensión y contenido con que aparece el mismo registrado, aunque el transferente o titular del derecho de que se trata, o que este sea en realidad de extensión o contenido distinto. A tal criterio responde el art. 34 de la Ley española que se ha adoptado en la redacción del art. 62 de este Proyecto. Es una

presunción positiva de veracidad.

b) El contenido registral se presume íntegro de manera que el tercero pueda rechazar cuantos derechos, títulos, acciones o hechos no estén inscritos o reflejados en el Registro, los cuales deben considerarse inexistentes en cuanto puedan perjudicar o afectar al tercer adquirente que contrata fiado en los libros hipotecarios, aunque aquellos existan en la realidad jurídica, pues ante él, el Registro ha de reputarse completo, o sea que agota la realidad jurídica. Es una presunción negativa de veracidad. (Ver Roca Sastre, T. I, pág. 349).

Ambos preceptos responden a la misma idea de que lo no inscrito no perjudica a tercero es decir, que lo que no expresa o revela el Registro de una manera explícita no puede afectar al tercer adquirente protegido. Pero, mientras el art. 62 de este contraproyecto se dirige primordialmente a impedir que el tercero pierda su adquisición, el art. 61 trata de evitar que el tercero la vea aminorada por la concurrencia de cargas, gravámenes u otras limitaciones.

Se hace imprescindible ahora abordar -siquiera- sea sumariamente- el dificultoso concepto de "tercero registral" o "tercero hipotecario" que es una especie de tercero civil.

A tal respecto la Exposición de Motivos de la reforma de la Ley Hipotecaria española promulgada en 1944, afirma muy sensatamente que, "ni la noción de tercero es privativa de las leyes inmobiliarias ni puede desconocerse que todos los regímenes hipotecarios de tipo intermedio se han visto precisados a regular esta figura jurídica, precisamente al fijar el ámbito del principio de publicidad. Se trata de una realidad impuesta por la naturaleza de las cosas, que el legislador no puede preferir. Las dudas que

---

motivadas en gran parte por una exagerada exágesis con harta frecuencia se han suscitado sobre el valor conceptual de tercero, han sido allanadas. A los efectos de la fides pública no se entenderá por tercero el poenitus extraneus, sino únicamente el tercer adquirente, es decir, el causahabiente de un titular registral por vía onerosa. Podría, es verdad, haberse sustituido la palabra tercero por la de adquirente; pero se ha estimado mejor mantener un término habitual en el lenguaje legislativo".

Roca Sastre con su característica claridad dice que "el tercero hipotecario -o registral- es el destinatario de la protección acordada por el principio de la fé pública, es el que pueda invocar en su favor tal protección". (T. I, pág. 403).

El tercero contractual es aquí tercer adquirente. La Ley de Registro no altera en lo más mínimo el concepto de tercero, pues este es unívoco, sin perjuicio de que pueda aplicarse a diferentes situaciones jurídicas. El Derecho inmobiliario se limita a regular la posición jurídica del mismo desde el punto de vista registral, pero siempre a base de reputar tercero, al que no ha sido parte, o que es extraño al negocio jurídico especialmente contemplado.

Lo Polley define, en efecto como tercero, en sentido genérico o sea aplicable siempre a "aquel respecto del cual no se puede oponer un acto jurídico al que es extraño, como no se hayan cumplido ciertas formalidades". Si se transporta esta idea al terreno del Derecho inmobiliario -añade Roca Sastre- y se sustituyen aquellos requisitos de forma pública, fecha cierta, etc., por el de inscripción, resultará que a los efectos del registro los actos, negocios jurídicos o títulos no inscritos, no podrán afectar a tercero, o sea, que ante este es inexistente todo cuanto no conste en los asientos. Y así ampliando la



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

idea a todo título, acción circunstancial o elemento, podrá decirse, bajo una concepción técnica registral, que frente al tercero solo existe, en pró o en contra, lo que figura en el Registro. Es decir, que solo debe atenderse al contenido del mismo, reputado, frente a él, como única verdad existente.

Por tanto el adquirente de derechos reales ha de atenderse a esta situación inscrita, que es la que determina su calidad de tercero.

La definición de tercero registral -o hipotecario- queda incluida en el art. 62 de este Proyecto, más para hacerla inequívoca y literal se ha creído conveniente añadir el art. 63, en el que se define de una manera explícita.

### b) GRUPO DE NORMAS DE DERECHO FORMAL.

Figuran incorporadas al Título III (De las actuaciones del Registro en materia inmobiliaria), que consta de tres capítulos. (art. 64 a 111).

Las distintas operaciones, o "modo de llevar los Registros", se acomodan a la observancia de los principios de "rogación o de instancia" (art. 99) y "de especialidad" (arts. 92 a 95).

#### a') Principio de rogación o de instancia.

Será precisa una manifestación de la voluntad, más o menos formal, por parte de los interesados, para que se proceda a practicar las operaciones procedentes en los libros registrales" (Cossio, Obra citada, pág. 45). Semejante exigencia obedece al llamado "principio de rogación o de instancia", en virtud del cual el Registrador solamente puede actuar a petición de parte o por mandato de la autoridad judicial o administrativa.

---

La rogación o instancia, en efecto, impide, ante todo, el registro de aquello que sea contrario al interés de los otorgantes, excluyendo la oficiosidad o la malicia de quien es ajeno al acto inscribible. De otra parte confiere derechos en el procedimiento registral, como deducir peticiones y hasta entablar recursos. Porque el procedimiento lo inicia la presentación de documentos, acabándose con la inscripción o bien con la suspensión o denegación de esta.

Sin embargo, "una vez acreditada la calidad del interesado, el simple hecho de presentar un título, manifiesta, a modo de facta concludentia, la exteriorización de la voluntad, pues se trata de una declaración recepticia" (Roca Sastre, T. I, pág. 708), sin que sea necesario formalizarla por escrito ni siquiera verbalmente. De aquí la amplitud del ordinal 4º, sin omitir los casos excepcionales en que haya de intervenir la autoridad, recogidos en el ordinal 5º y en el último párrafo del propio artículo.

b') Principio de legalidad.

Iniciado el procedimiento registral con la presentación del título al Registro, ha de culminar en la inscripción pura y simple del mismo, si nada obstara jurídicamente a ella, o bien en una suspensión o denegación según los casos.

Como es obvio, el Registrador no puede limitarse a transcribir los títulos de una manera incondicionada, pues ha de asegurarse, y aún asegurar con una declaración válida para todos, que el título es jurídicamente correcto.

Ya se dijo que la inscripción en el Registro se encuentra dotada de legitimidad y fé pública registral, por donde resulta inexcusable, antes de practicar, examinar y decidir sobre la legalidad

del título mismo.

A ello corresponde la inevitable función del Registrador, consecuencia inmediata del llamado "principio de legalidad".

La calificación consiste en "el examen, censura y comprobación que, en la legalidad de los títulos presentados, verifica el Registrador antes de proceder a la registración de los mismos, denegando la o suspendiéndola cuando no están arreglados a derecho" (Aquirre. "Derecho Hipotecario". La Habana, año 1942).

La función calificadora tiene la naturaleza de un acto de jurisdicción voluntaria, más ejercida por un órgano administrativo "ad hoc" como lo es el Registrador (Ver Roca Sastre, T. II, págs. 9 y 11), aún cuando, por esta misma razón, desprovisto de la fuerza de la cosa juzgada.

"No declara un derecho dudoso o controvertible -advierte Gerónimo González- sino simplemente proclama, una vez examinados los documentos, que ha nacido un derecho real o situación jurídica inmobiliaria, autenticando esta afirmación en los libros registrales. La función calificadora es esencialmente autenticadora. Por esto sus efectos son poco intensos, pues cabe abrir juicio contradictorio sobre el mismo objeto". De aquí que el artículo 98 de este Proyecto la limita "a los efectos de extender, suspender o negar la inscripción y no impedirá el procedimiento que pueda seguirse ante los Tribunales ni prejuzgará el resultado del mismo" y así, "cuando la ejecutoria que recayera resultara contraria a la calificación el Registrador practicará el asiento solícitado".

¿Que califica concretamente al Registrador, según el texto propuesto en este Proyecto

---

to?

- a) Su propia competencia.
- b) La legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de todas clases, en cuya virtud se solicite la inscripción.
- c) La capacidad de los otorgantes.
- d) La validez de las obligaciones constituidas en los títulos públicos.
- e) La identidad personal y real del titular que dispone.

Roca Sastre estudia minuciosamente la extensión y límites de la función calificadora así como los elementos de la calificación. Veáanse, en resumen sus implicaciones.

a") Amplitud y límites de la función calificadora.

a"") Legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción.

Se califica en sus tres extremos a saber, competencia, requisitos de formalización y autenticidad de la copia o traslado.

Son defectos referentes a las formalidades extrínsecas:

a"") El uso de papel timbrado que corresponda.

b"") La nota de pago de los impuestos exigibles.

c"") En los documentos notariales, la competencia de los Notarios y las formas y solemnidades de la escritura.

d"") Las modalidades de los títulos preceptuadas en los arts. 46, 47, 49, 51 y 52 de la Ley.

b"") En los documentos judiciales, a

más de la competencia, los requisitos de formalización y autenticidad de la copia certificada o testimonio. Naturalmente, queda excluido apreciar el contenido de las resoluciones ni siquiera el orden riguroso del procedimiento. En cambio, la competencia ha de considerarse en cuanto a la jurisdicción, materia y cuantía.

c"") La capacidad de los otorgantes y sus restricciones, teniendo en cuenta las prohibiciones legales e índole de la representación.

d"") Validez de los actos dispositivos contenidos en el instrumento, examinando si son notoriamente válidos o nulos, tanto en sí mismo como en sus condiciones.

e"") Identidad personal y real. El Registrador ha de comprobar que el titular inscrito y la persona que en el documento transfiere son un mismo objeto.

b") Elementos de calificación.

Como instrumentos para verificar la calificación el Registrador dispone de los documentos presentados y de los asientos del Registro a ellos referibles. Al calificar se ha de atener a estos dos elementos de una manera exclusiva.

No ha de olvidarse la propia competencia del Registrador, sobre todo en razón al acto inscribible y al lugar en que haya de practicarse la inscripción. Por último, el Registrador califica bajo su estricta responsabilidad, sin que pueda librarla de ella el haber seguido una determinada orientación y hasta un precedente.

Ahora queda pendiente otro punto también importante. ¿Que ha de entenderse por faltas subsanables e insubsanables?

---

"La falta subsanable se determina -Roca Sastre- por aquellos defectos que adolece un título, que, sin constituir meras faltas reglamentarias y siendo comprobables por el Registrador, provengan de la forma del mismo título o acto que contiene, o las origine el Registro, siempre que sin provocar la nulidad del referido acto, ni su intrascendencia real inmobiliaria, puedan subsanarse por medio de una nueva redacción documental, reforma u otra medida o formalidad, suspendiendo tan solo la práctica de la inscripción.

Contrariamente, son faltas insubsanables "aquellos defectos de que adolece un título, que sin constituir meras faltas reglamentarias y siendo comprobables por el Registrador, provengan de la forma del mismo título o del acto que contiene, o las origine el Registro, siempre que provocando la nulidad del referido acto, o su intrascendencia real inmobiliaria, no puedan subsanarse de ningún modo, ni enmendarse sin un nuevo otorgamiento substancial, impidiendo en absoluto la práctica de la inscripción solicitada". (Ver T. II, págs. 23 y sig.)

Desde luego el criterio legal adoptado en este contraproyecto, ofrece una excesiva vaguedad pero resulta imposible hacerlo más concreto se apela a la adopción de una fórmula enumerativa que resultaría inacabable y a pesar de ello siempre deficiente. Más el remedio se encuentra en la garantía de los recursos. En efecto, en los arts. 75 y 78 se dispone, que la calificación del Registrador puede dar lugar a un recurso judicial. Entonces el recurso gubernativo no es taxativo sino, al menos hasta cierto punto, optativo. Los interesados escogen la instancia, más en definitiva prevalece la vía judicial. Además el recurso gubernativo acaba desembocando a la Corte Federal. (art. 84).

En cuanto a la naturaleza jurídica

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

del recurso gubernativo registral -así denominado por los tratadistas- se han suscitado grandes controversias. Roca lo considera una simple incidencia de la misma calificación. "Tiene el carácter propio de los actos de jurisdicción voluntaria, pero carece, en cambio, de naturaleza judicial contenciosa porque en él no hay contienda inter-partes. Tampoco tiene el carácter de una alzada administrativa, porque ni se trata de ningún supuesto en que se niegue un derecho de índole administrativa, ni puede hablarse de apurar la vía gubernativa, ya que se puede acudir a la vía judicial sin necesidad de utilizar este recurso". (T. II, pág. 43).

De todos modos acentúa este tipo de recurso su calidad administrativa pues se ha dado como una de las muchas medidas protectoras de la Administración a los derechos de carácter privado en virtud de actos de la jerarquía administrativa, - como dice Roca- si se origina en la infracción presunta de una Ley que organiza un servicio público y ello sitúa todos los actos en el ámbito de la jurisdicción administrativa.

La novedad sobre la cual se llama la atención es la de haberse introducido un recurso previo de reforma ante el propio Registrador de quien proceda la calificación (Art. 81), trámite que puede contribuir a desvanecer equívocos datos. De esta manera el recurso gubernativo propiamente dicho no se hace inevitable.

c') Principio del tracto sucesivo, tracto continuo o de la previa inscripción.

Es en el art. 99 donde se formula tal principio: Toda transmisión de derecho supone el necesario encajamiento de causante a sucesor ello por consecuencia de la regla jurídica clásica, "nemo

---

dat quod nom habet".

Ahora bien, semejante axioma de Derecho material ha de tener reflejo en el Registro mediante una declaración formal, asegurándose en los libros el ordenado encadenamiento de causante a sucesor, evitando así que pueda registrarse "per saltum". Esto justifica el nombre de "principio de previa inscripción", la cual exige que, "al tiempo de proceder a registrar un acto inscribible resulte, que, la persona que en el mismo aparezca como parte disponente o perjudicada figure previamente inscrita" (Roca T.I pág 719).

Entonces se logra siempre que el principio de tracto sucesivo opere no sólo para que se conozca el historial jurídico de los inmuebles sino para evitar que se transfiera o grave una finca o un derecho real por quien carezca de facultades para ello. Tal exigencia es vieja pues se encontraba ya establecida en el artículo 20 del Proyecto de Código Civil español de 1851 y aún antes en el artículo 56 de la Ordenanza hipotecaria de Prusia de 1783. No se trata así de una novedad.

d') Principio de especialidad.

Este se asegura implantando el folio real (arts. 120 a 123).

El cambio radical en la manera de efectuarse las operaciones de registro, propugnado en este Proyecto, responde a tres razones poderosísimas. Primero, a la necesidad de distinguir y discriminar dos funciones heterogéneas, en la Ley vigente con fundidas y hasta mixtificadas, a saber, la protocolización -propia de las Notarías- y la inscripción que corresponde al cometido del Registro. En segundo lugar, resulta ello no sólo más adecuado sino también de una mayor sencillez. Puede ya advertirse con la supresión de un exceso de libros, completamente inútil. Nada menos que catorce, amén del duplicado de los Proto



colos, contra ocho, que resultan suficientes. De otra parte se comprueba que la sencillez de las operaciones contribuye pese a las resistencias para toda novedad, a simplificar el régimen entero del Registro y disminuir su sobrecargada burocracia, que requiere calidad en vez de cantidad. Por último, se gana evidentemente en seguridad con el sistema adoptado como una secuela o complemento del "principio de determinación" (Rogolsberger).

Este principio -que ha de constituir el fundamento de todo auténtico Registro- se manifiesta en tres aspectos, relativos a la finca inmatriculada, al derecho inscrito y al titular registral.

En cuanto a la finca -dice Roca- "el principio actúa en dos sentidos:

a") El sistema funciona a base de la unidad registral finca, a cada una de las cuales se abre en los libros el correspondiente folio u hoja registral.

b") En un buen sistema de registro se especifican las partes integrantes de la finca inmatriculada, describiendo la misma con arreglo a sus características".

Por lo que respecta a los derechos inscritos, el principio de especialidad atiende el valor jurídico de los mismos.

En lo relativo a los titulares registrales, el principio exige determinar el adquirente de una manera precisa.

Sobre todo resalta la necesidad de establecer la finca como unidad básica del Registro. Es indispensable que la comprobación registral se efectúe a base del historial jurídico de cada finca, unificado en la correspondiente hoja que cada una de ellas se abre al matricularse o sea al irrumper en el libro. Como observa Gerónimo González "una de las consecuen

---

cias lógicas del principio de especialización la constituye la cimentación del sistema sobre la inscripción de superficies deslindadas del globo terrestre, descritas con arreglo a pautas rígidas en asientos numerados correlativamente y extendidos en folios separados. La finca, entidad registral o hipotecaria, es el soporte jurídico de los derechos reales que a ella se refieren y responde a la necesidad de especializarlos o especificarlos. Una de las primordiales exigencias del Registro, derivada del principio de publicidad, es la de que cada finca o entidad hipotecaria, aparezca inscrita bajo folio y número especial, con objeto de que las terceras personas a quienes la inscripción interese sepan donde ha de encontrar cuanto al inmueble haga relación y cuanto defina su situación jurídica, sin temor a las limitaciones consignadas en otros asientos independientes".

Esta palabras del gran maestro son suficientes para justificar la adopción del sistema de folio real que resulta del articulado de este Proyecto. (Vid. en Revista de la Facultad de Derecho, N° 16, Caracas 1958, págs. 272 a 288).

## 5. El Documento Registrado.

### A.- Introducción.

El documento público regulado en el art. 1357 del C.C. lo es, desde su nacimiento, es decir, es público ab initio. La publicidad del instrumento consiste en su autenticidad inicial, o sea en que su otorgamiento haya sido hecho en toda forma ante el funcionario autorizado para dar fé pública de su contenido y firma.

Ante esta situación podemos afirmar que según el Código Civil, el documento público por excelencia según lo dispone el art. 1357 del Código Civil, es el Registrado, el autorizado con las

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

solemnidades legales por un Registrador en el lugar donde el instrumento se haya autorizado.

Ahora bien, los efectos entre las partes y respecto de terceros del documento registrado, serán los mismos del documento público según el art. 1359 del Código Civil, si el Registrador ha efectuado, visto u oído los hechos jurídicos a que el instrumento se contrae. Es decir, el documento registrado, hará plena fé, así entre las partes como respecto de terceros de su contenido, siempre y cuando el Registrador que lo ha autorizado declare haber efectuado visto u oído los hechos jurídicos a que el instrumento se contrae, y siempre que el documento no sea declarado falso por los motivos señalados en el art. 1380 del Código Civil.

En estos casos del documento registrado, la publicidad del documento es inicial: la publicidad surge con el nacimiento del documento. Su carácter de documento registrado, y en este caso también público, puede ser cuestionado por los motivos del art. 1380 del Código Civil. Y en lo que se refiere a las declaraciones de los otorgantes, referentes al hecho jurídico a que el instrumento se contrae que el Registrador declara haber efectuado, visto u oído también el documento registrado y público hará plena fé respecto de las partes y los terceros, siempre y cuando no se demuestre la simulación, de conformidad con el art. 1360 del Código Civil. Los medios de impugnación continúan siendo los mismos. El carácter de publicidad que le dá el Registrador al documento público se fusiona al carácter de publicidad del propio instrumento por haber nacido; o por haber sido autorizado ab initio en la forma del art. 1357 del Código Civil.

Ahora bien, distinto es el caso del documento privado reconocido o autenticado, que se registra. Podríamos preguntarnos: ¿Si un documento

---

reconocido judicialmente o autenticado, que son documentos privados y no públicos, se lleva a cumplir la formalidad de Registro, será desde su registro un documento público? ¿Tendrá los mismos efectos que un documento público? ¿Habrán de impugnarse por las mismas vías sustantivas que a un documento público? Un práctico del derecho, un lego, contestaría de inmediato afirmativamente.

Sin embargo, nosotros no compartimos esa opinión. Consideramos y lo sostenemos, que el documento público, es público ab initio, desde su nacimiento. Y si un documento privado reconocido (autenticado) se lleva a cumplir las formalidades de registro, no por ello será público con todas sus consecuencias. Nada de eso. Continuará siendo privado, reconocido o autenticado; continuará teniendo sus efectos y su vía de impugnación por la prueba en contrario (Art. 1363 del Código Civil). El carácter que le dá el registro será el determinado por la disposición legal que exija su registro; pero registrado o no, podrá ser impugnado por cualquiera prueba en contrario y no por las razones de falsedad determinadas en el art. 1380 del Código Civil, exclusivas del documento público.

En la práctica forense y registrada venezolana, se tiene por costumbre señalar que todo documento registrado es público. Tomás Polanco, en su libro Derecho Administrativo Especial ha afirmado en ese mismo sentido que hay que establecer "muy cuidadosamente la diferencia entre el documento registrado en el sentido de que el documento público es el género y el documento registrado la especie, por lo que todo documento registrado es público, pero no todo documento público es registrado" (Vid. pág. 127). Sin embargo, tal como hemos visto, y como analizaremos más adelante al estudiar los efectos del registro, discrepamos totalmente de esa afirmación. Veamos primero, sin embargo, las condiciones del documento registrable.

B.- Condiciones del Documento Registrable

a) Idioma Castellano.

Los registradores no podrán aceptar para su registro documentos que no estén manuscritos en idioma castellano. Cuando se presenten para su registro documentos en idioma extranjero, deberán ser traducidos al idioma castellano, por un Intérprete Público, de conformidad con la Ley de Interpretes Públicos.

b) Manuscrito.

Hemos señalado que para que el documento sea registrable ha de ser manuscrito. Sin embargo, prevé la Ley de Registro Público (Art. 83) que si se presentaren para ser protocolizados documentos auténticos otorgados en el exterior, y escritos a máquina o en otra forma que no sea manuscrita, el Registrador sacará copia certificada de cada documento, la cual inscribirá en los Protocolos y estampará al pie de cada copia, la correspondiente nota de registro.

c) Papel Sellado.

Según el art. 81 de la Ley de Registro Público, los documentos que se lleven a registrar deben ser extendidos en el papel sellado correspondiente a la jurisdicción respectiva; pero los que se presenten para su registro, ya autenticados o registrados en otra jurisdicción, deben estar escritos en el papel del lugar donde hubieren sido otorgados. Esta norma sin embargo, ha sido modificada por la Ley de Timbre Fiscal, que uniforma las disposiciones referentes a papel sellado, al establecer un solo tipo de dicho Papel Nacional.

Sin embargo, si se llevaren a protocolizar documentos antiguos, extendidos en papel común,

---

se inutilizarán tantas hojas de papel sellado cuantas contengan dichos documentos.

d) Identidad de los Otorgantes.

Los otorgantes del documento que se lleve a protocolizar acreditarán su identidad en la forma y por los medios que establece el aparte segundo del ordinal 5<sup>a</sup> del artículo 90 de la Ley de Registro Público. (Véase dicha norma en el Tomo I, pág. 44).

En este sentido, la sentencia de la Corte Federal de 25 de junio de 1952 (Gaceta Forense, tomo 11, primera etapa, pág. 168), señaló que "la Ley de Registro Público emanada del Congreso Nacional, priva sobre el Decreto N<sup>o</sup> 409 reglamento del Servicio Nacional de Identificación, emanado de la Junta Revolucionaria de Gobierno. Priva asimismo la Ley de Registro Público en cuanto a la forma de identificarse, que en términos precisos ella establece para el acto de protocolización de documentos. De manera que si el otorgante no presenta su cédula de Identidad, que es un medio legal y general de identificación de las personas, bien puede el Registrador atenerse a los dictados de la Ley Especial que rige o reglamenta sus funciones. Ahora bien: conforme al artículo 90 de dicha Ley, el otorgante u otorgantes deben acreditar su identidad con la presentación de la respectiva Cédula de Identidad. Sólo en el caso de que por urgencia o por motivo o circunstancia justificados a juicio del Registrador, no sea posible dará fé de que conoce al otorgante, y en caso de no conocerlo, la identidad se comprobará con los distintos medios taxativamente señalados en la citada disposición. En último término, y cuando tampoco sea posible identificarse por esos medios, procede a la presentación de testigos suplementarios que den fé de la identidad del otorgante".

e) Firma

Tal como lo establece el artículo N<sup>o</sup> 1923 del Código Civil los instrumentos privados no pue

den registrarse, si la firma de los contratantes o la de aquél contra quien obran no ha sido autenticadas o comprobadas judicialmente.

f) Legalización.

Las sentencias y los actos ejecutados en país extranjero deben legalizarse debidamente, como lo establece la disposición del Código Civil antes señalada, y en la forma establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático.

g) Otros requisitos.

El Código Civil en su artículo 1913 exige otros requisitos al establecer que todo título que se lleve a registrar debe designar claramente el nombre, apellido, edad, profesión y domicilio de las partes, y la fecha de la escritura en letras. La designación de las corporaciones o establecimientos se hará bajo la denominación con la cual fueren conocidas con expresión del domicilio o residencia de la dirección del establecimiento.

C.- Efectos del Registro sobre el documento público o privado registrado.

En el Título XII del Libro Tercero - del Código Civil encontramos las disposiciones referentes al Registro Público. El artículo 1924 nos establece, que los documentos, actos y sentencias que la Ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros que, por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble (terceros registrales). Y en estos casos, cuando la Ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposición especial.

En efecto, tanto el Código Civil (arts.

---

1878, 1920, 1921 y 1922), como la Ley de Registro Público, y otras leyes especiales, señalan que determinados actos y documentos deben registrarse; mientras no se cumpla esa formalidad, no tendrán efecto contra terceros; y mientras no sean registrados, esos actos y documentos no podrán probarse por otros medios de prueba cuando se exige título registrado para hacer valor el derecho contenido en ellos.

Por lo tanto, es muy distinto el carácter y los efectos que tienen en sí y por sí los documentos públicos y los documentos privados reconocidos o autenticados, del carácter que les pueda dar esos documentos la formalidad de su registro.

La formalidad de registro nos dará el efecto de poder probar contra terceros interesados (tercero general) y de hacer de medio probatorio con el título registrado del derecho que lo requiera, desde el momento del registro; y no tendrán esos efectos cuando no han sido registrados anteriormente, respecto de terceros, que por cualquier título hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble (tercero registral), si es el caso.

La formalidad del registro, entonces, no cambia para nada los efectos del documento público o privado reconocido o autenticado que se lleve a registrar; así como tampoco cambia para nada los hechos o circunstancias de los cuales el documento hace plena fe; ni cambian tampoco las vías sustantivas de impugnación de dichos documentos.

A este respecto, podemos distinguir varias hipótesis, para una mejor comprensión del razonamiento:

- a) Instrumento público cuyo contenido es algún acto, al cual la Ley le exige para su validez, la formalidad de Registro:



El instrumento público, autorizado - con todas las formalidades legales por un funcionario público, de conformidad con el artículo 1357, produce todos los efectos probatorios legales dispuestos en el artículo 1359 y 1360 del Código Civil.

Ahora bien, cuando un acto determina do debe registrarse para que tenga efecto probatorio y efectos contra terceros el derecho contenido en él, por lo general el mismo acto de Registro es el nacimiento del instrumento público, pues el documento se otorga ante el Registrador y el acto se realiza también ante él, en las mismas circunstancias de tiempo y de lugar. Tal es el caso de las hipotecas que según el artículo 1878 del Código Civil, no tiene efecto si no se han registrado conforme al Título XXII del Libro III del Código Civil.

Sin embargo, cierto tipo de acto, que requiere según la Ley la formalidad de registro para surtir efecto, nace por documento público antes de ser registrado. Tal es el caso de la hipoteca judicial que consta de sentencia ejecutoriada, como lo establece el Código Civil (Art. 1886). Un ejemplo nos aclara el razonamiento si una ejecutoriada condena al pago de una cantidad determinada, produce hipoteca sobre los bienes del deudor en favor de quien haya obtenido la sentencia. Así tenemos una hipoteca judicial que emana de una sentencia. Esta sentencia es un documento público pues ha sido autorizada por un Juez tal como lo establece el artículo 1357 del Código Civil. Sin embargo, a pesar de ser un documento público que tiene todos los requisitos esenciales de existencia, para hacer plena fe de los hechos jurídicos que contiene, la Ley, por disposición expresa (arts. 1879 y 1924 C.C. ) hace que dicho documento:

a') no produzca efectos contra terceros hasta que esté registrado; de manera que si una tercera persona, por cualquier título ha adquirido le

---

galmente derechos sobre el inmueble antes de registrar se la hipoteca judicial, esta no producirá efectos contra ese tercero; y

b') no produce tampoco dicho documento, ningún efecto probatorio contra terceros de la hipoteca judicial, antes de ser registrado. Dicho documento (sentencia sin embargo, si tendrá la fe pública y la fuerza probatoria del documento público entre las partes.

b) Instrumento privado reconocido o autenticado cuyo contenido es algún - acto, al cual la Ley exige para su validez, la formalidad del registro.

Un documento privado, autenticado de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil ante un Juez o Notario, produce todos los efectos probatorios legales dispuestos en el artículo 1361 del Código Civil.

Ahora bien, si el acto contenido en dicho documento, es de aquellos que la Ley, por disposición expresa, exige su registro para que tenga efectos legales y probatorios contra terceros, el documento privado autenticado no registrado no producirá ningún efecto respecto de terceros, hasta que sea registrado.

Un ejemplo nos aclara el razonamiento: se ha realizado una venta sobre inmuebles por un documento privado (autenticado o reconocido judicialmente). Ahora bien, de conformidad con el ordinal 1° del artículo 1920 del Código Civil, todo acto entre vivos a título oneroso, traslativo de propiedad de inmuebles debe ser registrado. Por tanto, ese documento privado autenticado:

a') No producirá ningún efecto con

tra terceros, que por cualquier título hayan adquirido legalmente derechos sobre el inmueble, hasta tanto no sea registrado;

b') Además, respecto de terceros, esa venta no podrá probarse con otra prueba, hasta tanto no conste en título registrado.

Dicho documento, sin embargo, tendrá todos los efectos del documento privado autenticado o reconocido, entre las partes otorgantes.

Ahora bien, y esto es lo más importante, el hecho de que ese documento autenticado o reconocido se registre no lo convierte jamás en documento público. De ninguna manera. En efecto, la formalidad del registro no cambia la naturaleza del documento privado autenticado o reconocido convirtiéndolo en público. No. Y hemos dicho que el documento público, es público ab initio. El documento privado (autenticado o reconocido) registrado seguirá siendo documento privado. El registro, lo que ha hecho es hacerlo producir efectos contra terceros cuando la Ley por disposición especial, así lo exige. Pero dicho documento privado registrado sólo producirá respecto de terceros, los efectos que señala el artículo 1363 C.C. y no los especificados en el artículo 1359 C.C. Además, dicho documento privado autenticado o reconocido registrado, podrá en todo caso, ser desvirtuado por cualquier prueba en contrario, y no por los motivos de falsedad establecidos en el artículo 1380 C.C., exclusivos del documento público.

Este razonamiento lo apoya la sentencia de la Corte de Casación de fecha 4 de noviembre de 1959, que expresa: "Es lo cierto que la protocolización en una Oficina de Registro, de un documento previamente reconocido ante un Juez, no confiere a ese instrumento el carácter de público o auténtico. El documento público es aquél que ha nacido bajo la autori

dad del funcionario competente para darle fe pública. Su autenticidad debe existir desde el propio instante de su formación. No es admisible la tesis de que un instrumento privado inicialmente, se convierta posteriormente, por el acto de la protocolización, en documento público".

Sobre toda esta materia véase: Alán Randolph Brewer C., "Consideraciones acerca de la distinción sobre documento público o auténtico, documento privado reconocido y autenticado y documento registrado", en Revista del Ministerio de Justicia, Nº 41, pag. 187 a 221; y en Revista de la Facultad de Derecho Nº 23, pags. 347 a 378