

**allan-r.brewer-carías**

**jurisprudencia  
de la corte**

**suprema 1930-74**

**y estudios  
de derecho  
administrativo**

**tomo vi  
propiedad  
y expropiación**

instituto de derecho público UCV

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74)  
Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
TOMO VI

UNIVERSIDAD CENTRAL DE  
VENEZUELA

*Rector*  
Miguel Layrisse

*Vicerrector Académico*  
Ernesto Díaz Montes

*Vicerrector Administrativo*  
Alberto Escobar Fernández

*Secretario*  
Gustavo Díaz Solís

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*  
Pedro Nikken

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

*Director*  
Allan R. Brewer-Carías

ALLAN R. BREWER-CARIAS  
Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO VI

La Propiedad y la Expropiación por causa de  
Utilidad Pública o Interés Social

Instituto de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas 1979

## CONTENIDO GENERAL DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.  
(Editado en junio de 1975).
- Tomo II. El ordenamiento orgánico y tributario del Estado.  
(Editado en marzo de 1976).
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimientos y recursos administrativos.  
Vol. 1. Reglamentos, procedimiento y actos administrativos. (Editado en agosto de 1976).  
Vol. 2. Recurso y contratos administrativos.  
(Editado en mayo de 1977).
- Tomo IV. La Jurisdicción Constitucional. (Editado en noviembre de 1977).
- Tomo V. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.  
Vol. 1. Organos y el recurso de anulación. (Editado en octubre de 1978).  
Vol. 2. Los recursos de anulación y plena jurisdicción.  
(Editado en octubre de 1978).
- Tomo VI. La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social. (Editado en octubre de 1979).

© by Allan R. Brewer-Carías, 1979

Portada / Lilly Brewer

Depósito Legal, 79-1325

Impreso en Venezuela por Editorial Arte / Caracas

## CONTENIDO GENERAL DEL TOMO VI

Presentación .....	9
Abreviaturas .....	13
<i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS: Propiedad y Expropiación</i> .....	15
— Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano .....	17
— Las Expropiaciones urbanísticas .....	47
<i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>DOCTRINA ADMINISTRATIVA: Expropiación general y Expropiación agraria</i> .....	141
<i>TERCERA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA: La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social</i> .....	271
I. La garantía de la propiedad .....	273
II. El concepto de Expropiación .....	296
III. Elementos de la Expropiación .....	304
IV. El procedimiento expropiatorio .....	334
V. El desistimiento en la Expropiación .....	558
<i>INDICES de los Tomos I a VI</i> .....	577



## PRESENTACION

*Con la publicación de este Sexto Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un período de 45 años (1930-1974), tal como lo señalamos en los volúmenes anteriores, concluye la edición de un viejo proyecto y un largo trabajo de cerca de veinte años.*

*En efecto, entre 1960 y 1962, cuando trabajé en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, aún siendo estudiante, tuve a mi cargo realizar la primera recopilación de la jurisprudencia de la antigua Corte Federal que abarcó un fecundo período de 12 años (1950-1962). El análisis posterior de ese material me permitió concluir la redacción de mi libro Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, publicado en 1964; y buena parte de dicho material, sistematizado en forma distinta durante mi permanencia en París entre 1962 y 1963, fue publicado, en enfoques monográficos, en diversos números de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.*

*Con posterioridad a 1964 y durante los últimos años he venido recopilando, analizando y clasificando la jurisprudencia de la Corte hasta haber abarcado el período 1930-1974, indudablemente el más importante en su actividad durante este siglo.*

*La realización de esta obra, que consta de VI Tomos, no ha sido fácil. No sólo no existían en nuestro país recopilaciones sistematizadas de las decisiones del Supremo Tribunal, sino que las publicaciones que las comprendían no eran completas. Para la elaboración del fichero cuya publicación se concluye en este Tomo, hubo que leer, por tanto, sentencia por sentencia, todas las publicadas en las Memorias de la Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, en la Gaceta Forense en sus dos etapas entre 1949 y 1969 y en la Gaceta Oficial para el período 1970-1974. En esta labor inicial conté con la valiosa colaboración de la abogada Norma Izquierdo*

*Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sentencias contenidas en las Memorias de la antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense, entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al período 1950-1962, por lo que mi trabajo efectuado en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia relativo a ese mismo período, ya cambiado entre 1962 y 1963, puede decirse que fue reelaborado completamente. La razón de ello está en que la identificación de las fichas en el Instituto se hacía conforme a unas siglas propias, sin referencia alguna a la publicación oficial respectiva, en virtud de hacerse la labor de recopilación, en la mayoría de los casos, directamente sobre los originales de las sentencias. El fichero que elaboré para el Ministerio de Justicia correspondiente al referido período, por tanto, no se publica, como fue originalmente elaborado, en la presente edición.*

*Pero la recopilación de jurisprudencia no se agota en la revisión y selección inicial de las sentencias con contenido doctrinal, sino que luego de realizado esto, viene el proceso más lento y complejo de correcta ubicación, clasificación y sistematización el cual necesariamente debe hacerse por una sola persona, para que pueda existir continuidad de criterio y visión de conjunto. En los últimos años, más de una vez intenté realizar esa labor global, pero la falta de tiempo me impidió concluirlo. El tiempo, sin embargo, pude lograrlo en Cambridge, Inglaterra, en 1974, cuando pude dedicar unos meses, íntegramente, a la revisión, retitulación, reclasificación y sistematización de todo el material, compuesto por más de 1.500 fichas jurisprudenciales.*

*Para la publicación de todo este material deseché la ordenación cronológica y la tradicional ordenación alfabética que ha sido empleada en algunas recopilaciones de jurisprudencia de la Corte Suprema. Elegí, en cambio, la ordenación temática y sistemática, más compleja de elaborar, pero indudablemente, más útil al lector. En esta forma, programé que cada uno de los seis tomos de la obra tuviera un tema central sistematizado, teniendo, por tanto, cada uno de ellos, la debida autonomía. Dichos temas son los siguientes: el Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado, que se trató en el primer Tomo; el Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado, que se publicó en el Tomo II; la Actividad Administrativa*

(actos, contratos, procedimientos y recursos administrativos), publicado en los dos volúmenes del Tomo III; la Jurisdicción Constitucional, publicado en el Tomo IV; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se publicó en los dos volúmenes del Tomo V; y la Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social que se publica en este Tomo VI. En todo caso, la jurisprudencia se publica en trozos textuales de cada sentencia, precedidos de un breve resumen de su contenido doctrinal más relevante.

En el presente tomo, último de la obra tal y como fue proyectada, relativo a la propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social, he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia durante el período 1930-1974. Ya, en 1968, había publicado mi libro La Expropiación por causa de utilidad pública o interés social (Jurisprudencia-Doctrina-Legislación), en el cual se recogieron las sentencias de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia, correspondientes al período 1944-1966. Todo el material de dicho libro se publica ahora en este Tomo, completado con las decisiones de la Corte desde 1930 hasta 1943 y desde 1967 hasta 1974. Este tomo, por tanto, puede considerarse como una reedición ampliada y corregida del libro de 1968. La labor de integración y complementación de las fichas jurisprudenciales que se publican en este Tomo fue lenta y compleja pues se trató de seguir la sistematización general que tenía el libro de 1968. En este trabajo, conté con la colaboración de la abogada Mary Ramos Fernández, quien además elaboró los resúmenes de la casi totalidad de las decisiones nuevas incorporadas a esta edición. Ella tuvo a su cargo, además, la revisión final y corrección del Tomo, así como la elaboración final de los índices. Sin duda, sin su colaboración, esta obra no hubiera podido ser concluida a tiempo.

En cada Tomo, de acuerdo al tema del mismo, decidí recoger algunos estudios míos publicados hace algunos años y que han quedado en revistas, muchas de ellas, ya agotadas. Por ello, cada tomo está dividido en dos partes: Estudios y Jurisprudencia. En el tomo III, volumen 2 y en el presente Tomo VI he agregado, además, una parte relativa a Doctrina Administrativa. Así, en este Tomo VI, en la parte relativa a Estudios se publican dos trabajos míos aún inéditos: uno, relativo a las formas de adquisición de bienes por el Estado, presentado a las Primeras Jornadas Argentino

*Venezolanas de Derecho Comparado celebradas en Valencia, en junio de 1979; y el otro, relativo a Las Expropiaciones Urbanísticas, el cual forma el Capítulo VII del libro El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada, en curso de edición por la Universidad Simón Bolívar.*

*Durante todo el lapso de realización de esta obra, desde 1960, he estado vinculado al Instituto de Derecho Público, dirigiendo, la mayor parte del mismo, su Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de Administración. Por tanto, parte del tiempo destinado a mis trabajos en el Instituto ha sido dedicado a la revisión y recopilación de la jurisprudencia, aun cuando, por supuesto, no en forma exclusiva. En todo caso, del Instituto he recibido un invalorable apoyo operativo y secretarial que ha sido esencial para la terminación de este trabajo.*

*El lector notará que los índices del presente Tomo —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— se han elaborado integrando los de los Tomos I, II, III, Vol 1º y Vol. 2º, IV y V, Vol. 1º y Vol. 2º. En esta forma, al manejar el Índice de este Tomo se estará manejando el de los Tomos I, II, III, IV, V y VI, sin necesidad de acudir a los mismos.*

*Concluye, así, como lo dije al inicio, la edición de un viejo proyecto, al cual he dedicado, puedo decirlo, la mitad de mi vida. Por supuesto, verlo concluido, aunado a las referencias y opiniones que sobre la obra he recibido durante los cuatro años que tomó su edición, lo que ha provocado es que haya decidido continuar la labor. En esta forma, en lo sucesivo, proyecto preparar tomos cuatrianuales, con Estudios y Jurisprudencia de la Corte, siendo el primero de esa serie, el correspondiente al período 1975-1978, actualmente en curso de preparación.*

*Caracas, octubre de 1979.*

## ABREVIATURAS

### *De las denominaciones de la Corte Suprema*

1930-1953

- CFC-SF = Corte Federal y de Casación en Sala Federal  
CFC-SPA = Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa.  
CFC-SFacc = Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental.  
CFC-CP = Corte Federal y de Casación en Sala Plena.

1953-1961

- CF = Corte Federal.

1961-1974

- CSJ-SPA = Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.  
CSJ-CP = Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.  
CSJ-SCCMT = Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo.

### *De los organismos administrativos*

- CJIAN = Consultoría Jurídica de Instituto Agrario Nacional.  
CJBAP = Consultoría Jurídica del Banco Agrícola y Pecuario.  
CJMAC = Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Cría.

### *De las fuentes utilizadas*

1930-1949

- M = *Memorias de la Corte* (Tomo I).

1950-1974

- GF = *Gaceta Forense* (Publicación periódica de la Corte).  
Primera Etapa: 1949-1952, Nos. 1 a 13.  
Segunda Etapa: Desde 1953, Nos. 1 y sigs.  
GO = *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.  
RF = *Repertorio Forense* (Publicación periódica).  
Doctrina PGR = *Doctrina de la Procuraduría General de la República* (Publicación anual).

*Otras Fuentes*

- PN-I = *Informe al Congreso de la Procuraduría de la Nación.*
- JDRA = *Reforma Agraria. Jurisprudencia y Doctrina en materia de Reforma Agraria, MAC, 1966.*
- DARA = *Doctrina Administrativa en materia de Reforma Agraria, MAC, 1965.*

PRIMERA PARTE

# ESTUDIOS

PROPIEDAD Y EXPROPIACION



# ADQUISICION DE LA PROPIEDAD PRIVADA POR PARTE DEL ESTADO EN EL DERECHO VENEZOLANO \*

## S U M A R I O

- I. INTRODUCCION.
- II. LAS ADQUISICIONES DE PROPIEDAD POR EL ESTADO QUE IMPLICAN RESTRICCIONES A LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA.
  1. La expropiación. 2. La requisición. 3. La reversión. 4. Las medidas punitivas. A. El comiso de bienes muebles. B. La confiscación. 5. Las cesiones obligatorias de la propiedad por razón de Urbanismo como contribución en especie.
- III. LAS ADQUISICIONES DE PROPIEDAD POR EL ESTADO DERIVADAS DE LAS LIMITACIONES A LA APROPIABILIDAD DE BIENES POR LOS PARTICULARES (DECLARATORIA DEL DOMINIO PUBLICO).
- IV. LA NACIONALIZACION COMO FORMA DE ADQUISICION DE BIENES POR EL ESTADO.
  1. La reserva de actividades económicas por el Estado. 2. La nacionalización.

## I. INTRODUCCION

Además de las formas de adquisición de la propiedad de bienes previstas en el Código Civil, el Estado puede utilizar, para efectuar esa adquisición, formas reguladas por el derecho público. Estas, además de establecer potestades y privilegios a favor del Estado, se configuran como restricciones a la titularidad del derecho de propiedad de los administrados.

En efecto, las formas de adquisición de propiedad por parte del Estado reguladas por el derecho público implican, en general, la extinción de la propiedad privada sobre determinados bienes, que su titular debe traspasar al Estado forzosamente, mediando, generalmente, indemnización, salvo que la transferencia se imponga como sanción o provenga, de un proceso de reversión, esté prevista como una contribución en especie de la propiedad al Estado o sea el resultado de un proceso de declaratoria general de bienes como del dominio público.

---

\* Ponencia presentada a las Jornadas Argentino-Venezolanas de Derecho Comparado, Valencia 28-29 de junio de 1979.

Tradicionalmente se han identificado las restricciones a la titularidad del derecho de propiedad, con la institución de la expropiación forzosa; pero en realidad, en el ordenamiento jurídico venezolano en especial pueden distinguirse las siguientes instituciones, además de la expropiación: la requisición; la reversión; las medidas punitivas o sancionatorias: el comiso, la demolición de inmuebles, la confiscación; y las cesiones obligatorias de la propiedad a entes públicos, como contribución en especie.

Estas las estudiaremos en una primera parte bajo el calificativo general de restricciones a la titularidad del derecho de propiedad.

Además, el ordenamiento venezolano admitirá otra forma de adquisición de la propiedad privada por el Estado, y que resultaría de la declaratoria general de bienes como del dominio público, lo cual estudiaremos en una segunda parte.

Por último, en la tercera parte, analizaremos la figura de la nacionalización, como forma de adquisición de bienes por el Estado, con especial referencia a la nacionalización petrolera.

## II. LAS ADQUISICIONES DE PROPIEDAD POR EL ESTADO QUE IMPLICAN RESTRICCIONES A LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

### 1. LA EXPROPIACION

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 24 de febrero de 1965, ha definido a la expropiación como "una institución de derecho público, mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa indemnización... Como presupuestos constitucionales de la expropiación se establecen: la existencia de causas de utilidad pública o de interés social; un procedimiento judicial determinado; y el pago de una justa indemnización. Tales formalidades revisten al instituto de las debidas garantías, y la diferencia plenamente de la confiscación, figura de naturaleza

punitiva, prohibida expresamente por el artículo 102 de la Constitución” (*Gaceta Oficial* N° 27676 de 24-2-65).

La legislación sobre la expropiación, cuya evolución ya fue mencionada, no sólo regula el ejercicio por el Estado de una potestad pública —la potestad expropiatoria—, sino además, y en vista de que el ejercicio de la misma incide sobre un derecho garantizado constitucionalmente, regula las garantías necesarias para que esa potestad no atropelle el derecho individual. En esta regulación se pueden apreciar claramente los dos extremos entre los cuales se mueve el derecho administrativo: potestad pública por una parte; y garantía de los derechos de los particulares.

En efecto, en primer lugar debe señalarse, en cuanto a la potestad pública o a la regulación del ejercicio de la misma por parte del Estado que la Ley de Expropiación consagra la posibilidad para el Estado de apoderarse de determinados bienes de los particulares, para determinados fines, en forma coactiva o forzosa, cuando exista alguna resistencia de parte de los particulares, en virtud de los diversos intereses que surgen con motivo de la realización de obras de utilidad pública o actividad de interés social que el Estado pretenda ejecutar. Esa expropiación o ese apoderamiento forzoso de los bienes por parte del Estado procede, tal como expresamente la jurisprudencia venezolana lo ha calificado, “por las buenas o por las malas” (Véase sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 14 de marzo de 1952, en *Gaceta Forense*, número 10, pp. 133 y 134). Por ello, decretada la expropiación, es decir, ejercida la potestad expropiatoria por parte del Estado, los particulares no pueden discutir la expropiación misma, es decir, los particulares no pueden discutir si realmente el Estado necesita o no aquellos bienes. Lo único que pueden discutir y exigir es la garantía a ser debidamente compensados por la lesión que se produzca a sus derechos, y la discusión no puede incidir sobre el ejercicio mismo de la potestad expropiatoria, la cual, una vez que se ejerce, es irreversible. Lo único que puede discutirse en el juicio expropiatorio, por tanto, no es la procedencia o no de la expropiación, sino el monto de la compensación que por el derecho lesionado debe pagar el Estado al particular (Art. 101 de la Constitución,

547 del Código Civil y 3 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social).

Por otra parte, la regulación en una Ley de una potestad pública de tal importancia que permite al Estado lesionar uno de los derechos que la propia Constitución consagra, ha implicado generalmente que el Legislador, en las legislaciones sobre expropiación, haga intervenir para el correcto ejercicio de esta potestad por parte del Estado, a todos los poderes públicos. En efecto, en materia expropiatoria no sólo interviene el Poder Ejecutivo cuando decreta la expropiación de una obra, sino que fundamentalmente la Ley exige la intervención previa del Poder Legislativo y posterior del Poder Judicial. La garantía del derecho de propiedad y la lesión producida a este derecho, hace que el Legislador exija que todas las instituciones y Poderes del Estado intervengan en el procedimiento. En primer lugar, el Poder Legislativo al declarar la utilidad pública o el interés social de la actividad que conlleva la expropiación, declaratoria que se reserva generalmente al legislador hasta el punto de que el Poder Ejecutivo no puede juzgar cuando hay utilidad pública o interés social en una actividad pública, sino que ésta solo puede ser declarada por la Ley (Arts. 3 y 10 y ss. de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social).

En segundo lugar, la intervención del Poder Ejecutivo, pues se exige que para que se ejecute la expropiación es necesario un acto de la autoridad ejecutiva, que determine cuáles bienes van a ser expropiados para alcanzar los fines de utilidad pública o interés social que la ley establece (Arts. 3 y 5). En tercer lugar, la intervención del Poder Judicial, lo que configura la garantía judicial necesaria, debido a la lesión del derecho del particular. En este sentido, cuando no hay posibilidad de llegar a un arreglo o convenio amigable con el particular, la autoridad administrativa no puede apoderarse simplemente de sus bienes, sino que necesariamente tiene que acudir a la vía judicial y solicitar por ante el Juez competente de Primera Instancia en lo Civil, la expropiación o traslado forzoso de la propiedad de determinados bienes del particular al Estado (Arts. 19 y ss.).

Estos serían los aspectos resaltantes del primero de los elementos de una legislación sobre expropiación, el que regula el ejercicio de una potestad pública, en la cual intervienen todos los poderes del Estado y que implica que el ejercicio o esa potestad deba hacerse conforme a las normas que establece la Ley.

El segundo elemento de la expropiación, además de la potestad pública de expropiar, está constituido por la garantía del derecho de los particulares. En efecto, el hecho de que se otorguen al Estado determinadas potestades y el ejercicio de determinados poderes exorbitantes al derecho común que rige las relaciones entre particulares, no implica que éstos queden desasistidos frente al Estado. Al contrario, el legislador establece una serie de mecanismos para que el derecho del particular esté debidamente garantizado frente al ejercicio de esa potestad.

Ahora bien, esta garantía del derecho de los particulares que la legislación de expropiación establece, podemos clasificarla en tres grandes grupos: por una parte, una garantía jurídica; por otra parte, una garantía patrimonial; y en tercer lugar, una garantía de devolución. Las tres garantías están íntimamente conexas con la institución de expropiación.

En primer lugar, la garantía jurídica. El poder de expropiación, como ejercicio de una potestad pública, está circunscrito a una serie de normas legales. No es, por tanto, una vía de hecho. No se trata del apoderamiento fáctico de determinados bienes por parte del Estado, sino que se trata del apoderamiento de ciertos bienes particulares, pero conforme a una serie de normas de carácter jurídico que son el primer elemento de la garantía consagrada para los particulares. El despojo que se hace del bien particular, por tanto, no es despojo ilegal, sino un despojo perfectamente legítimo dados los fines que tiene el Estado en un momento determinado y que, por tratarse de un despojo legítimo, debe cumplirse de acuerdo a una serie de normas legales (Art. 1).

En virtud de ello, al particular se le consagran, como protección de esa garantía, en primer lugar, la posibilidad de oponerse a esta expropiación (Art. 26). En este sentido, la

principal causa de oposición a la expropiación es el alegato de que se haya producido una violación de ley, precisamente por la existencia de esta garantía jurídica. La otra causa de oposición se refiere, en particular, a la expropiación parcial, pero no incide ya directamente sobre la expropiación en sí misma. Por esto, la confirmación de esta garantía jurídica está en la oposición a la expropiación por violación de ley. Pero además debe destacarse que se otorgan al particular una serie de mecanismos para hacer efectiva esa garantía, hasta el punto de que se le dan posibilidades de ejercer acciones posesorias o petitorias en relación al despojo ilegítimo o ilegal que se haya hecho de sus bienes, declarándose además en la ley, como responsables, a los funcionarios y a los jueces que hayan intervenido en algún procedimiento expropiatorio en el cual no se hayan cumplido las normas legales. En esta forma se hace responsable no sólo al Estado, sino directamente a sus funcionarios (Arts. 4 y 55).

La segunda garantía, además de la garantía jurídica, es la garantía patrimonial. En efecto, si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad, que desaparece, surge un nuevo derecho, el derecho a ser indemnizado y, por tanto, a recibir una justa compensación. En torno a ello, la jurisprudencia en Venezuela reiteradamente ha considerado que este derecho sustitutivo debe ser, como su nombre lo indica, una justa compensación o indemnización, que no signifique ni enriquecimiento ni empobrecimiento para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya el derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria (Véase Sentencias de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 12 de julio de 1943 y de 4 de mayo de 1948, en Memoria 1944, tomo I, p. 22 y en Compilación Legislativa de Venezuela, 1948-1949, anuario 1948, pp. 771 y 772). La expropiación viene a ser entonces un mecanismo de conversión de derechos, del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero, compensatoria de la situación anteriormente existente.

Pero las legislaciones de expropiación no sólo consagran estas dos garantías: la jurídica y la patrimonial, sino que también consagran una tercera garantía, que es consustancial a la finalidad que origina la expropiación y que es la llamada garantía de devolución.

En efecto, si la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social, la legislación de expropiación, y ésta es la tendencia general en el derecho comparado, establece que cuando el bien que se expropia y del cual se despoja a un particular, no se destina por el Estado al fin de utilidad pública o de interés social que originó la expropiación, surge un derecho del particular a quien se le quitó su bien, de pedirle al Estado la devolución del bien que no ha sido utilizado para los autorizados fines de utilidad pública o de interés social.

En Venezuela, la legislación de expropiación tradicionalmente ha regulado, por una parte del Estado; y por la otra, las dos primeras garantías señaladas, la jurídica y la patrimonial: establece una serie de normas a las cuales debe ajustarse el ejercicio de la propiedad expropiatoria y establece las normas que buscan lograr la justa compensación o indemnización, es decir, la garantía patrimonial para el particular; pero la legislación de expropiación en Venezuela no ha recogido este tercer elemento que configura la garantía de devolución, pues no consagra un derecho preferente del particular a readquirir su bien cuando no ha sido destinado al fin para el cual el Estado ejecutó la expropiación, salvo cuando el Estado decida voluntariamente enajenarlo, en cuyo caso, el particular sólo tendría un derecho a readquirir prioritariamente la propiedad de ese bien en las nuevas condiciones de enajenación que existan en el momento en que ésta se produzca (Art. 46).

Además de las normas contenidas en la Ley de expropiación, algunas leyes especiales han establecido normas particulares: la Ley sobre Derecho de Autor, por ejemplo, en relación a la expropiación de creaciones del intelecto y la Ley de Propiedad Industrial, en relación a la expropiación de invenciones o signos distintivos; la Ley de Reforma Agraria

de 1960, en relación a la expropiación agraria; y las leyes de reserva al Estado de la industria de la explotación del mineral de hierro de 1974, y de la industria y el comercio de los hidrocarburos de 1975, en relación a la nacionalización de las empresas mineras y de hidrocarburos.

## 2. LA REQUISICION

La requisición consiste en el apoderamiento por el Estado, por razones militares y de seguridad, de bienes muebles de los particulares, generalmente indeterminados y fungibles, mediante indemnización. Se distingue de la expropiación en que sólo procede respecto de bienes muebles, generalmente, sin identificación precisa, salvo su clase y en que no está previsto un procedimiento judicial previo. El motivo de la requisición siempre es de carácter urgente, por eso el procedimiento es meramente administrativo, y en general de orden militar.

En efecto, en Venezuela, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales establece expresamente que "en caso de guerra, el Ejecutivo Federal tendrá la facultad de requisicionar los elementos de propiedad particular que puedan ser utilizados en la defensa nacional" (Art. 450). La Ley, por otra parte, considera elementos requisables "aviones, armas, pólvora y explosivos, municiones; víveres, forrajes, reses y cuantos artículos sean necesarios para la alimentación de los hombres y ganado; automóviles, camiones y carruajes de toda clase; máquinas, elementos para alumbrado, combustibles, herramientas, gasolina, petróleo y sus derivados; buques, animales de silla, de tiro y de cargar, monturas y aparejos; drogas, y en general, cuantos elementos sean necesarios a las FF.AA.NN. en Campaña, a juicio del Ejecutivo Nacional" (Art. 453).

Toda prestación derivada de una requisición militar da derecho a una indemnización del bien requisicionado, fijada por peritos y cancelada por el Estado (Art. 451).

Las previsiones anteriores han sido complementadas por la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, que per-

mite al Presidente de la República, declarado el estado de emergencia, "ordenar la requisición de los bienes necesarios para la defensa nacional" (Art. 31). La Ley señala, en todo caso, que "terminado el estado de emergencia se restituirán los bienes requisados a sus legítimos propietarios, en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la indemnización debida por el uso o goce de los mismos. En los casos en que los bienes requisados no pudieren ser restituidos, o se trate de bienes fungibles o perecederos, se pagará el valor total de dichos bienes calculados con base al precio que los mismos tenían en el momento de la requisición" (Art. 32).

En todo caso, debe señalarse que la institución de la requisición, en Venezuela, no ha sido prevista con claridad, sino en el orden militar.

La figura de las requisiciones civiles, consagradas en otras legislaciones en relación a bienes de primera necesidad que son objeto de acaparamiento y especulación, no se ha recogido en nuestro país.

En efecto, la Ley contra el acaparamiento y la especulación de 1947, al considerar esas acciones como delito, atribuye a los jueces penales "la ocupación de las mercaderías" y la facultad de disponer "su venta inmediata al precio regulado" por intermedio de las autoridades de protección al consumidor (Art. 6º). No queda claro de esta regulación, la naturaleza jurídica del apoderamiento forzoso de los bienes: si el monto de la venta ingresa al Tesoro Nacional, como en efecto debe suceder, en realidad se trata de una medida punitiva, dado el origen penal de la misma, y en realidad se trataría de la figura del comiso que se verá más adelante; si el monto de la venta se abonara al infractor se trataría de una indemnización y la figura se asemejaría a la requisición.

### 3. LA REVERSION

La tercera de las instituciones que permiten al Estado el apoderamiento forzoso de bienes de los particulares por razones de interés general, es la reversión, que se distingue de

las anteriores en que no da derecho a indemnización a pesar de que no tiene carácter punitivo.

En efecto, es un principio general de las concesiones administrativas el hecho de que una vez terminada la concesión, el concesionario debe traspasar los bienes afectos a la concesión al Estado, sin indemnización; y el fundamento de esta institución se considera que está en la naturaleza misma de la concesión: mediante ella, el Estado traspasa al particular concesionario, un privilegio para realizar una actividad que aquél generalmente se ha reservado para sí, y la compensación por haber ejercido ese privilegio en base a un acto del Estado es que al concluir la concesión, reviertan a él todos los bienes afectos a la concesión.

En el ordenamiento jurídico venezolano, la figura de la reversión se acogió por primera vez en el orden constitucional, en el texto de 1947 respecto de las concesiones mineras y de hidrocarburos; y además, se consideró siempre como una institución vinculada a la concesión. El principio de la reversión se recoge también en la Constitución vigente de 1961, también en relación a las concesiones mineras y de hidrocarburos, aún cuando el texto constitucional, parece concentrar sus efectos, a "las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación" de dichas concesiones (Art. 103). A pesar de ello, la interpretación, que le ha dado la Corte Suprema a esta previsión constitucional de la reversión, ha sido de carácter amplio.

En efecto, sobre la *reversión*, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 3 de diciembre de 1974 dictada con motivo de la impugnación de la Ley sobre Bienes Afectos a reversión en las concesiones de Hidrocarburos, señaló lo siguiente:

"Cuando los concesionarios se adhieren al estatuto legal, la ley que impone la reversión, están aceptando explícitamente e implícitamente que al extinguirse la concesión, por cualquier causa, los bienes integrantes de la concesión pasarán al Estado sin indemnización alguna; de manera que, la cláusula de reversión llega a ser, por este medio, un complemento del estatuto legal del concesionario y así expresa un comentarista refiriéndose a la reversión: "es inherente a la figura de la con-

cesión; en verdad no podemos concebir dentro de nuestro régimen legal imperante para los minerales de hidrocarburos, que la concesión no tenga un límite predeterminado y no se opere *ope legis* la reversión". Por ello, no se explica la contradicción en que incurren los demandantes aceptando por una parte las disposiciones: artículo 103 de la Constitución Nacional y 80 de la Ley de Hidrocarburos, por las cuales queda establecida la reversión, e impugnando la Ley que la regimenta, cuando ambas leyes contemplan el traspaso de los bienes al Estado sin indemnización alguna al extinguirse la concesión y es evidente también que tanto la confiscación por la cual se incautan determinados bienes de una persona sin indemnización alguna, como expropiación, que supone un procedimiento especial mediante indemnización, son figuras distintas a la reversión, en virtud de la cual los bienes pertenecientes al concedente, como los del concesionario, afectos a la concesión vuelven a manos de aquél cuando por cualquier causa la concesión llega a su fin" (*Gaceta Oficial* N° 1718 Extr. 20-1-75, pp. 22 y 23).

En todo caso, debe señalarse que a nivel legislativo, el principio de la reversión en las concesiones ha sido tradicionalmente acogido. En efecto, en materia de hidrocarburos, en la Ley de Hidrocarburos de 1943 y en todas sus reformas posteriores, se estableció expresamente que al vencimiento de las concesiones "la Nación readquirirá, sin pagar indemnización alguna, las parcelas concedidas y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido" (Art. 80). En 1971, mediante la ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos (*Gaceta Oficial* N° 29577 de 6-8-71), próxima la fecha de vencimiento de las concesiones de hidrocarburos, se reguló la figura de la reversión.

Dicha ley, en efecto, determinó el ámbito de los bienes revertibles en los siguientes términos: "Tierras, obras permanentes, incluyendo instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas; y los otros bienes adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos", y además, salvo prueba en contrario, "cua-

lesquiera otros bienes corporales e incorporales adquiridos por los concesionarios" (Art. 1); y precisó que dichos bienes" pasan al patrimonio nacional, libres de gravámenes y cargas y sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa las concesiones respectivas" (Art. 2). Como consecuencia, la ley estableció una obligación a los concesionarios de conservarlos y mantenerlos en comprobadas condiciones de buen funcionamiento (Arts. 2 y 4), y atribuyó al Ejecutivo Nacional amplias facultades de inspección y control.

Posteriormente, la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los Hidrocarburos de 1975, nacionalizó la industria, dando por terminadas, anticipadamente, las concesiones de hidrocarburos, con lo cual las normas de la Ley sobre bienes afectos a la reversión, en cuanto a tal, fueron inaplicables.

El principio de la reversión, en todo caso, ha sido acogido en otras leyes, como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 1965 respecto de las concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio público (Art. 92); y en la Ley de Ferrocarriles de 1957, en la cual se precisó que "en el caso de concesiones extinguidas por vencimiento del término de su duración, según sus respectivos títulos, la Nación readquirirá sin pagar indemnización alguna, todos los derechos concedidos y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras, material rodante, construcciones e instalaciones, efectuadas durante la concesión" (Art. 9).

#### 4. LAS MEDIDAS PUNITIVAS

En todos los supuestos de extinción de la propiedad privada antes analizados, y que implican adquisición de la misma por el Estado, las medidas se adoptan por razones de utilidad o interés general, sin que estén motivadas por actividades ilegítimas o ilícitas de los propietarios afectados. Por otra parte, en la expropiación y la requisición, los propietarios tienen derecho a indemnización, lo cual no se plantea en la reversión, por tener ésta su fundamento en la Ley y en el contrato de concesión aceptado por el concesionario.

Pero no sólo el ordenamiento jurídico prevé las restricciones a la titularidad de la propiedad antes señaladas, sino que además establece algunas formas de extinción de la propiedad privada, sin indemnización, como consecuencia de una sanción que impone el Estado por las acciones ilegales de los propietarios. Entre estas restricciones se destacan el comiso, la demolición de inmuebles, y la confiscación. La primera y la última implican, en algunos casos la adquisición de la propiedad por parte del Estado.

#### A. *El comiso de bienes muebles*

El comiso es una forma de extinción de la propiedad privada sobre bienes muebles, que o pasan al patrimonio del Estado o son destruidos, por razones de orden público, y sin que medie indemnización alguna a favor de los propietarios afectados. Se trata, siempre, de una sanción administrativa, de una pena accesoria a la pena principal en materia penal o en sí, de una pena principal, aplicada con motivo de la comisión por parte del propietario, de una falta administrativa o de un delito. Sobre el *comiso* y su constitucionalidad la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en Sentencia del 20 de diciembre de 1967 estableció lo siguiente:

“El comiso es una sanción de carácter patrimonial aplicable con motivo de la realización de un acto ilícito; si el comiso implicara una expropiación practicada en forma distinta en la prevista por la ley, o a una confiscación de las prohibidas por la Constitución habría que llegar a la absurda conclusión, de que el comiso de los objetos con los cuales se perpetra un delito, o el objeto mismo del delito, como sucede en el contrabando, sería una medida inconstitucional” (Véase en *Gaceta Forense* N° 58, 1967, pp. 168 y 169).

Diversas normas en el ordenamiento jurídico regulan el comiso. En primer lugar, como sanción de carácter administrativo, la Ley de Sanidad Nacional de 1938 autoriza al Ejecutivo Nacional a tomar “todas las medidas que crea necesarias” para prevenir o extinguir una enfermedad o combatir una epidemia, “incluso la ocupación temporal de la propiedad y

hasta su destrucción” (Art. 17). En base a esta autorización legal, el Reglamento General de Alimentos de 1959 establece expresamente que “los alimentos que se ofrezcan al consumo infringiendo las disposiciones de este Reglamento serán decomisadas sin ninguna compensación” (Art. 44), y según los casos, podrán ser destruidos a costa del infractor (Art. 45).

Como pena accesoria a la pena principal, el Código Penal establece la “pérdida de los instrumentos o armas con que se cometió el hecho punible y de los efectos que de él provengan” (Arts. 10 y 33). En el caso de armas, estas “serán decomisadas” y pasadas al Parque Nacional; y en los demás efectos también serán decomisadas y rematados para adjudicar su precio al Estado (Art. 33). Esto ha sido regulado con mayores precisiones de procedimientos en la Ley de bienes muebles recuperados por autoridades policiales de 8 de julio de 1966. En el primer caso, las disposiciones del Código Penal han sido complementadas con las de la Ley de Armas y Explosivos de 1939.

Por último, como pena principal, el comiso ha sido establecido por infracción de leyes fiscales, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Esta Ley precisa, en efecto, que “el comiso consiste en la pérdida de los efectos sujetos al pago de impuestos, de los vehículos en que se transporten, de los envases o recipientes que los contenga, y de las construcciones, instalaciones y equipos destinados especialmente para elaborar, recibir o depositar aquellos efectos, de acuerdo con la Ley especial que establezca la pena” (Art. 307). Conforme a estas previsiones, por ejemplo, el comiso, como pena no corporal, procede por el delito de contrabando previsto en la Ley de Aduanas (Art. 280 y sigs.).

### B. *La confiscación.*

Por otra parte, dentro de las medidas restrictivas de la propiedad por razones de orden público, y que implican su transferencia forzosa al Estado, sin indemnización, está la figura de la confiscación. Se caracteriza por tratarse de una medida coactiva, que en general, afecta la totalidad o parte del patrimonio de una persona, sin distinción de que abarque bienes muebles o inmuebles.

Tradicionalmente prohibida en el ordenamiento constitucional venezolano (desde el texto de 1830, en múltiples ocasiones se ha aplicado por motivos militares, religiosos y políticos, y las mismas Constituciones han admitido excepciones a dicha prohibición.

El texto constitucional vigente de 1961, en este sentido si bien prohíbe que se decreten o ejecuten expropiaciones (Art. 102), prevé dos excepciones: respecto de los extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional; y respecto de las personas que se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado (Art. 250).

#### 5. LAS CESIONES OBLIGATORIAS DE LA PROPIEDAD POR RAZON DE URBANISMO COMO CONTRIBUCION EN ESPECIE

Además de todas las restricciones a la titularidad del derecho de propiedad que se han analizado anteriormente, el ordenamiento jurídico venezolano ha venido consagrando tradicionalmente otra, que consiste en cesiones obligatorias de parte de su propiedad, que un particular Urbanizador debe hacer a los entes públicos municipales, con el objeto de construir las calles, avenidas, y los parques, plazas y jardines públicos; así como a los entes nacionales de orden educacional, los inmuebles necesarios para escuelas. Es decir, se trata, siempre, de cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad de bienes que han de estar destinados o afectados a un uso público.

En efecto, en las "Disposiciones generales sobre Urbanismo" de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General del Distrito Federal, se establece expresamente que "Toda persona natural o jurídica, que se propoganda urbanizar o parcelar, debe fijar inicialmente un plazo máximo para la construcción de los servicios públicos y *para la entrega a la Municipalidad de las avenidas, calles y plazas*, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que corresponden al uso público, así como también los acueductos y las fuentes que los alimentan, *para que ella los administre como bienes del Municipio, sin que éste tenga que indemnizar nada al respecto*".

Indudablemente que esta limitación de la propiedad particular, que afecta su misma titularidad, va más allá de las regulaciones y limitaciones al uso e inclusive de las obligaciones *non aedificandi*. Aquí se trata de una cesión obligatoria de parte de la propiedad privada a un ente público sin que medie el procedimiento expropiatorio —tradicional forma de cesión forzosa de la propiedad privada a los entes públicos de acuerdo a nuestra Constitución— y sin indemnización alguna. El fundamento de estas cesiones forzosas, que configuran una de estas restricciones a la propiedad previstas en la Constitución es indudable que debe situarse en una especie de contrapartida debida por el urbanizador, por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento dará al suelo urbano; se trata, en definitiva, de una contribución en especie, mal regulada, como tal, en el ordenamiento urbanístico. Sin embargo, este fundamento es, indudablemente, la única forma de mantener una adecuación a la Constitución de dicha norma.

En efecto, al autorizarse la construcción de una urbanización o el desarrollo de un parcelamiento, es indudable que el valor del suelo urbano propiedad del urbanizador aumentará considerablemente. No existiendo en nuestra legislación urbanística contribuciones especiales por plusvalía —salvo la prevista en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social en los casos de expropiaciones para la construcción de obras públicas— una vía indirecta adoptada por el legislador municipal para hacer contribuir hacia fines públicos parte de dicho valor, es la imposición al propietario de la urbanización de dos obligaciones fundamentales: En primer lugar, la de correr con el costo de la urbanización, pues es el propietario urbanizador quien deberá construir, a sus expensas, todos los elementos esenciales de carácter público de la urbanización (por ejemplo, calles, avenidas, plazas, instalaciones para la distribución de aguas blancas y para la recolección de aguas negras y de lluvia; e instalaciones para la prestación del servicio de alumbrado público, para la distribución de energía eléctrica y para el servicio de teléfonos); y en segundo lugar, la cesión obligatoria y gratuita a la Municipalidad, de los bienes del dominio público municipal (calles, avenidas, plazas y jardines públicos) o afectados a los servicios públicos (conduc-

tores de aguas negras y de lluvia, y de cables para los servicios de teléfonos y electricidad, por ejemplo).

Este principio de la cesión obligatoria de terrenos de propiedad particular al Municipio como mecanismo indirecto de contribución al interés público debido al mayor valor que el proceso de urbanización reporta al particular, sólo regulado parcialmente en el derecho venezolano, ha sido objeto de regulaciones precisas en recientes legislaciones urbanísticas como la contenida en la Ley de Régimen de Suelo Española. Dicha Ley expresamente señala que “los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, *mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras*; del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los planes. . .” (Art. 114), aclarando, además, que “*el terreno vial* que los propietarios habrán de *ceder gratuitamente* será para cada manzana el correspondiente a la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alienación” y que “*el terreno destinado a parques y jardines públicos, de aportación obligatoria* para los propietarios, será igual al que represente una décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca” (Art. 115).

En el sistema italiano también se regula la “cesión gratuita” de los terrenos necesarios para obras de urbanización primaria (vías residenciales, espacios para estacionamiento y aparcamiento, alcantarillado, red de suministro de agua, red de distribución de energía eléctrica y de gas, alumbrado público, zonas verdes), en la *Ley Urbanística* del 17 de agosto de 1942 modificada por la del 6 de agosto de 1967 en concordancia con la Ley del 29 de septiembre de 1964.

A diferencia del sistema de cesiones obligatorias de terrenos en el sistema español e italiano, como mecanismos para hacer que la plusvalía que adquieren los inmuebles con motivo de la urbanización revierta a la comunidad, el sistema francés no establece nada al respecto, rigiendo el mecanismo expropiatorio para los casos en que deban afectarse determinados inmuebles a vías de comunicación públicas o a espacios libres o áreas de carácter público, previstos en los planes de urbanismo.

Una última consideración respecto de la cesión obligatoria de inmuebles de propiedad particular a la Municipalidad para su destino a bienes del dominio público en el Derecho Venezolano, y es que la Constitución, al garantizar el derecho de propiedad, señala que en virtud de su función social (en este caso, función urbanística), está sometida a las limitaciones, restricciones, contribuciones y obligaciones establecidas por la Ley (Art. 99). Sin embargo, prohibida como está la confiscación, toda la cesión obligatoria del derecho de propiedad a un ente público debe hacerse a través del procedimiento expropiatorio, o de los otros admitidos por la Constitución o la Ley, es decir, mediante sentencia firme y el pago de una justa indemnización, salvo en los casos de reversión o de medidas sancionatorias. Por tanto, toda cesión obligatoria y forzosa de propiedad privada al Estado o a los entes públicos sin que medie indemnización y sin que se siga el procedimiento expropiatorio, sería inconstitucional. Las cesiones obligatorias, sin indemnización, de propiedad privada a la Municipalidad para la apertura de calles, plazas y avenidas y para el establecimiento de áreas verdes públicas, en tal sentido, podrían ser consideradas como inconstitucionales, y por tanto, los artículos 101 y 112 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general podrían considerarse como violatorios de los artículos 99 y 101 de la Constitución. El único argumento que permitiría mantener la constitucionalidad de dichas normas, tendría que basarse en la consideración de la cesión obligatoria de terrenos particular a los entes municipales, como una forma indirecta de contribución en especie para hacer revertir a la colectividad —uso público— el mayor valor (plusvalía) que adquiere la propiedad del urbanizador por el hecho de la urbanización autorizada, por el ente municipal.

En términos generales puede señalarse que la figura de las cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes públicos por razones urbanísticas, dado que el urbanismo ha sido una materia que carece, en Venezuela, de una normativa nacional, generalmente ha sido un fenómeno local. Normal es a nivel de las Ordenanzas Municipales, tal como se ha visto anteriormente, que se regula la cesión de la propiedad privada, forzosa y

gratuita, para la formación de bienes del dominio público: calles y áreas verdes.

Sin embargo, a nivel nacional, la Ley de Educación, desde 1955, ha establecido una cesión obligatoria de inmuebles de propiedad privada a la República para el establecimiento de escuelas, es decir, con fines educacionales, pero también dentro de procesos urbanísticos.

En efecto, el artículo 16 de la vigente Ley de Educación establece lo siguiente: "Las personas privadas que se ocupen, por cuenta propia, en la construcción de barrios o urbanizaciones, donarán a la Nación terrenos suficientes y adecuados para la edificación de escuelas y parques de recreo, en proporción a su población escolar y de conformidad con las Ordenanzas Municipales respectivas.

Los Organismos Oficiales que realicen labores similares a las expresadas en este artículo, estarán obligados, además, a construir, a sus expensas, locales apropiados para escuelas en la proporción correspondiente y de acuerdo con las normas que previamente fije el Ministerio de Educación".

Esta norma consagra, sin duda, una cesión obligatoria de propiedad privada a la República por razones de urbanismo y con fines educacionales. Respecto a esta figura jurídica se pueden replantear todos los problemas jurídicos a que hemos hecho referencia anteriormente en relación a la cesión obligatoria de propiedad privada a entes municipales.

En efecto, ante todo, a pesar de que la Ley de Educación utilice el término, no estamos en presencia de una "donación". De acuerdo a los artículos 1431 y siguientes del Código Civil, la donación es esencialmente voluntaria, como todo contrato, y exige la presencia de un *animus donando*, lo cual está ausente en la obligación establecida en la Ley de Educación. Por tanto, esta Ley lo que establece es una cesión obligatoria de propiedad privada a la República por razón de Urbanismo. Aquí también, para compaginar esta obligación que implica la extinción de la propiedad, con los dispositivos constitucionales, hay que entender que, en realidad, lo que establece la Ley es una contribución en especie de la propiedad privada por concepto de los beneficios que el Urbanizador tendrá con motivo

del permiso de urbanización. Si se tratase de una donación convenida y aceptada por el propietario, el problema constitucional no se plantearía.

### III. LAS ADQUISICIONES DE PROPIEDAD POR EL ESTADO DERIVADAS DE LAS LIMITACIONES A LA APROPIABILIDAD DE BIENES POR LOS PARTICULARES (DECLARATORIA DEL DOMINIO PUBLICO).

Paralelamente a las limitaciones a la propiedad, es decir, a las limitaciones a su ejercicio, y a las restricciones, obligaciones o contribuciones a las que está sometida, pueden identificarse en el ordenamiento jurídico, limitaciones a la apropiabilidad de bienes. En el primer caso, todas las limitaciones a la propiedad presuponen la existencia del derecho y lo limitan; en el segundo caso, en cambio, de lo que se trata es de la imposibilidad misma de la propiedad.

En efecto, si bien la Constitución consagra el derecho de propiedad, es necesario convenir en que no todos los bienes son susceptibles de apropiabilidad. Hay ciertos bienes que el Estado se ha reservado o que los ha considerado como del dominio público, que no pueden ser objeto de propiedad. En estos casos, por tanto, no puede hablarse, realmente de limitaciones a la propiedad, sino de limitación a la apropiabilidad de bienes.

Estas limitaciones a la apropiabilidad puede presentarse en el ordenamiento jurídico con carácter general, como sería la declaratoria de cierto género de bienes, como del dominio público; o con carácter específico, como exclusiones particulares de la apropiabilidad, por ejemplo, respecto de cierta categoría de personas (extranjeros). Las primeras implicarían, en ciertos casos, la adquisición de bienes por parte del Estado, y a ellas es que queremos referimos.

En efecto, una típica limitación a la apropiabilidad de ciertos bienes tiene su origen en su declaratoria, mediante Ley, como del dominio público.

En efecto, frente a la garantía de la propiedad, la pregunta que debemos formularnos es ¿sobre qué bienes puede existir

propiedad privada?; o en otras palabras ¿cuál es el ámbito de la propiedad privada? ¿Esta es irrestricta y eterna? ¿se ejerce siempre, sobre todos los bienes o cosas existentes?; o ¿la Ley, como lo dice la Constitución, puede establecer restricciones al ámbito de la propiedad por razones de interés general?.

Indudablemente, es el legislador quien determina el ámbito de la propiedad, es decir, es quien puede determinar qué bienes son susceptibles de ser de propiedad privada y cuáles no lo son; y cuando realiza esa determinación está asignando o cambiando el régimen jurídico de determinados bienes, al establecer que estos son del dominio público o por el contrario, son susceptibles de ser de propiedad privada (Art. 525 del Código Civil).

Esta calificación, sin embargo, ni es absoluta, ni eterna, ni inmutable. En efecto, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, no existen bienes del dominio público o de propiedad privada, que lo sean "por naturaleza". La existencia de unos y otros depende única y exclusivamente de la voluntad del legislador; y tanto el dominio público como la propiedad son conceptos jurídicos. El legislador ha manejado estos conceptos y ha deslindado la clasificación básica de ambos tipos de dominio en el Código Civil, por lo que el ámbito de la propiedad privada no llega hasta los bienes que han sido declarados por el legislador como bienes del dominio público.

Ahora bien, el deslinde jurídico que hace el Código Civil entre bienes susceptibles de propiedad privada y bienes que no lo son (dominio público), no es una demarcación cerrada y eterna, que no admite modificaciones. Al contrario, las leyes se derogan y modifican por otras leyes, y en la Constitución, donde está el límite de la acción del Legislador, no se consagra el carácter absoluto e inmutable de la propiedad. Por otro lado, el Legislador, en un momento determinado, podría excluir ciertos bienes del ámbito de la propiedad privada, declarándolo del dominio público, lo cual no implicaría, en absoluto, una violación del derecho de propiedad.

Pensemos, por ejemplo, en otra garantía constitucional: la libertad de industria y comercio. El Estado, cuando se reserva determinadas industrias (Art. 97 de la Constitución), lo que hace es excluir ciertas actividades del ámbito de la libertad eco-

nómica, y la reserva, en sí misma, no conlleva derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos industriales, salvo que el Estado asuma las industrias particulares. Pues bien, algo similar sucede en materia de propiedad: cuando el Estado declara ciertos bienes como del dominio público por voluntad del Legislador, lo que hace en realidad, es excluir ciertos bienes del ámbito de la propiedad privada, y esta exclusión, en sí misma, no conlleva derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos propietarios.

El principio señalado, por otra parte está recogido en la propia Constitución, en su artículo 133 que establece lo siguiente:

“Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso”.

Esta norma, ni más ni menos, es una declaratoria de cierta categoría de bienes como del dominio público (de uso privado) del Estado, y ella, por sí misma, no da derecho alguno a indemnización a favor de eventuales propietarios anteriores de tales armas.

En todo caso, la declaratoria de unos bienes como del dominio público no da derecho a indemnización, pues en estos casos falta la especialidad del sacrificio. Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en una Sentencia del 12 de agosto de 1968, “para que proceda la indemnización en derecho público, es necesario que se compruebe: a) *la singularidad del daño*; b) que lo afectado sea *un verdadero derecho*; y c) que el daño sea mesurable económicamente” (Véase en *Gaceta Forense*, N<sup>o</sup> 61, 1968, págs. 105 a 108).

En estos casos, el Legislador ni expropia unos derechos determinados ni los confisca; sólo establece que un género de bienes no puede ser susceptible de propiedad privada, es decir, que ésta no puede existir, y que la que existía, se extingue, por imposibilidad en el objeto.

Frente a una declaratoria de ciertos bienes como del dominio público, ante la cual se pueden alegar derechos adquiridos,

sin duda que se puede plantear la problemática de la responsabilidad del Estado por acto legislativo. Sin embargo, frente a esto es necesario señalar, que la construcción jurídica de toda la responsabilidad del Estado legislador, se ha fundado en el supuesto de que para pretender una indemnización del Estado por una lesión a algún derecho derivado de una Ley, es necesaria la singularidad y especificidad del sacrificio o lesión. Si esta no existe, no surge el derecho a indemnización; o en otras palabras, si la nueva Ley afecta a todos por igual, es decir, si los efectos son realmente efectos generales, no surge obligación de indemnización. Por eso se insiste en que la declaratoria de ciertos bienes como del dominio público en realidad constituye un cambio de régimen jurídico de unos bienes, que se realiza con carácter general por el Legislador; y frente a estos cambios no hay derechos adquiridos.

En definitiva, por tanto, la declaratoria de ciertos bienes como del dominio público, al no lesionar especialmente el derecho de un propietario, sino a todos los habitantes por igual, y excluir dichos bienes del ámbito de los que pueden ser objeto de propiedad privada, no origina derecho alguno de indemnización.

Sin embargo, esto exige algunas precisiones, particularmente en el caso de las aguas y de las playas. En Venezuela, desde hace algunos años se ha venido proyectando la declaratoria de todas las aguas y de las playas como bienes del dominio público. Esto plantea algunas situaciones respecto de los derechos efectivamente lesionados, que es necesario precisar.

Por ejemplo, en el caso de las aguas, el sólo hecho de que las mismas se declaren como del dominio público, y por tanto, se cambie la situación que existe en la actualidad de ciertas aguas susceptibles de ser objeto de propiedad y otras aguas, que aún cuando sean públicas, pueden ser aprovechadas más o menos libremente, no da derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos propietarios. Sin embargo, si para la realización de un aprovechamiento de aguas permitido por la legislación anterior, se realizaron determinadas obras hidráulicas que, posteriormente, con ocasión a la declaratoria de las aguas como del dominio público, el Estado u otros particulares van a utilizar, el propietario de las mismas tendría derecho a indemniza-

ción. Lo mismo podría plantearse respecto de las playas. Si estas, por ejemplo no son naturales y han sido construidas por el trabajo del hombre, el hecho de que se las declare como del dominio público de uso público, traería como consecuencia un derecho a indemnización por parte de los propietarios de las obras que hicieron posible la existencia de la playa. Sin embargo, fuera de estos supuestos en los cuales la declaratoria del dominio público implica en realidad, la adquisición por el Estado o la afectación al uso público de bienes de propiedad privada, como serían las obras hidráulicas o los malecones, y que daría derecho a los propietarios a ser indemnizados; la sólo declaratoria de las aguas o playas como del dominio público no daría derecho a indemnización.

#### IV. LA NACIONALIZACION COMO FORMA DE ADQUISICION DE BIENES POR EL ESTADO

##### 1. LA RESERVA DE ACTIVIDADES ECONOMICAS POR EL ESTADO

En la Constitución de 1961, como se dijo, siguiendo la orientación de la Constitución de 1947 se estableció expresamente la posibilidad que tiene el Estado de "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional" (art. 97). Se abrió así la posibilidad, no sólo que el Estado realice actividades empresariales, sino que las realice en forma exclusiva, reservada, excluyendo a los particulares del ámbito de las mismas. Esta reserva, sin duda, tiene por efecto fundamental establecer una limitación a la libertad económica de los individuos excluyéndola del sector reservado.

En efecto, la reserva de actividades económicas por parte del Estado conlleva básicamente una prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades propias del sector reservado, lo que afecta tanto a aquellos particulares o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier particular o empresa, que pretendiera, en el futuro, realizar dichas actividades. Después de la reserva, por tanto, los particulares o empresas que operaban en el sector, no pueden conti-

nuar realizando sus actividades, y hacia el futuro, ningún otro particular puede realizar nuevas actividades en el sector. La libertad económica, en el mismo, ha sido excluida y es imposible ejercerla.

Como consecuencia de ello, el acto de reserva, *per se*, no conlleva derecho alguno de los particulares afectados a indemnización por parte del Estado. Aquellos, simplemente, cesan en sus actividades, y un deber de indemnización sólo surgiría si el Estado decide apropiarse de las instalaciones o de las empresas de los particulares que operaban en el área reservada, es decir, decide nacionalizar esas empresas.

Este principio, en nuestro criterio, se deduce de las normas de la Ley que reserva al Estado la industria del Gas Natural de 26 de agosto de 1970 (Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.594 de 26 de agosto de 1971). En efecto, esta Ley reservó al Estado la "industria del gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos" (art. 1°), y estableció, por tanto, la obligación a los concesionarios de "entregar al Estado, en la oportunidad, medida y condiciones que determine el Ejecutivo Nacional, el gas que se produzca en sus operaciones" (art. 3°). Corría por cuenta del Estado el pago a los concesionarios de "los gastos de recolección, comprensión y entrega del gas" (art. 7). La reserva, *per se*, no daba ningún derecho a indemnización por parte de los concesionarios, y el Estado sólo pagaba los costos de la recolección, comprensión y entrega del gas. La Ley sólo previó una compensación "*en el caso de que el Estado decida asumir las operaciones de recolección, comprensión y tratamiento en plantas que actualmente realizan las concesiones*" en cuyo caso, la misma equivaldría "a la parte no depreciada del costo de las instalaciones y equipos que requiere para esas operaciones o el valor de rescate de los mismos si éste fuere menor que aquél" (art. 8). De acuerdo a esto, la indemnización sólo procedía si el Estado decidía apropiarse de las instalaciones, y por esa apropiación; la reserva, en sí misma, en cambio, como prohibición impuesta a los concesionarios de seguir aprovechándose del gas natural, no dio derecho alguno a indemnización.

## 2. LA NACIONALIZACION

La nacionalización de empresas, es decir, la obligatoriedad impuesta a todas las empresas que operan en ciertas áreas o sectores de la economía que el Estado se reserva por razones de conveniencia nacional, de transferirle a éste la propiedad de las mismas, mediando indemnización, es una institución que en Venezuela tiene fundamento constitucional en la ya señalada figura de la reserva al Estado de industrias o sectores económicos.

En efecto, conforme al Artículo 97 de la Constitución, el Estado, al reservarse ciertas actividades productivas, servicios o sectores, establece un verdadero y auténtico monopolio de Derecho (Cfr. Vincenbo Spagnuolo Vigorita, "Las Empresas Nacionalizadas" en Evelio Verdera y Juells (ed), *La Empresa Pública*, Zaragoza 1970, Tomo II- p. 1430). Puede decirse entonces que en Venezuela, el proceso nacionalizador de actividades económicas se inicia con la declaratoria de reserva señalada, lo que corresponde hacer a las Cámaras Legislativas mediante Ley.

Pero indudablemente, la reserva no es el único elemento del proceso de nacionalización. La reserva, en efecto, conlleva fundamentalmente una prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades propias del sector reservado o nacionalizado, lo que afecta tanto a aquellos particulares o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier otro particular o empresa, hacia el futuro. Después de la reserva, los particulares o empresas que operaban en el sector, no pueden continuar realizando sus actividades; y hacia el futuro ningún otro particular puede realizar nuevas actividades en el sector. Por ello, la nacionalización no se agota con la reserva, sino que requiere de actos complementarios mediante los cuales se asegure que la gestión de las empresas y bienes existentes afectados a los sectores nacionalizados, se transferirán al Estado, y que la actividad productiva o el servicio no se detendrá ni entorpecerá.

De allí que la reserva esté acompañada normalmente de la expropiación de las empresas que operan en los sectores nacio-

nalizados, para asegurar el traspaso rápido de los bienes de los particulares al Estado.

Debe destacarse además, que por el hecho de la reserva, es decir, de la prohibición impuesta por ella a los particulares de realizar actividades en el respectivo sector, desde el momento mismo en que se produce la reserva, esos particulares o empresas no pueden operar más. En el caso de la industria petrolera, por ejemplo, desde el momento en que se promulgó la Ley de Reserva, las empresas existentes tenían prohibición de operar, y sólo con motivo de asegurar la continuación de la industria hasta hacer efectiva la expropiación, es que se les permitió funcionar transitoriamente, sometidas a la fiscalización y control del Estado.

De lo señalado anteriormente resulta claro que una auténtica nacionalización de un sector económico se produce cuando se dan conjuntamente, la medida de reserva con la técnica expropiatoria. Esta última es el mecanismo para hacer efectiva la reserva.

En el caso de la industria petrolera, la modalidad de la expropiación efectuada, indudablemente que estaba condicionada por un objetivo fundamental: que la industria y las unidades económicas empresariales, continuarán funcionando a cabalidad, desde el momento mismo de la expropiación.

Para asegurar este objetivo fundamental, el proceso expropiatorio debía tender a versar sobre las *empresas* petroleras, es decir, sobre las unidades económico-productivas o de servicios que manejaban la industria petrolera, de manera que éstas no se vieran afectadas, en su funcionamiento, con el cambio de titularidad a favor del Estado.

En este sentido, en un proceso nacionalizador de la industria petrolera, lo ideal hubiera sido que la expropiación hubiese versado sobre las *empresas* más que sobre bienes particularizados, mediante un simple traspaso de acciones de los particulares al Estado. Esta fue la modalidad utilizada, por ejemplo, en las nacionalizaciones efectuadas en Francia con posterioridad a la Liberación sobre las empresas bancarias, empresas de seguros y empresas de transportes aéreos (Cfr. Jean Rivero, *Le Ré-*

*gimen des Nationalisations*, Extrait du Juris-Classeur Civil-Annexes, (2<sup>o</sup> cahier) París 1948, pp. 13 y 16). En estos casos, se produjo la transferencia de las empresas con todo su patrimonio, al Estado, mediante una transferencia de acciones.

Sin embargo, una solución simple y rápida, como la anotada, hubiera exigido en el caso de la industria petrolera, la existencia, jurídicamente hablando, de sociedades anónimas constituidas en Venezuela, para que pudiera operarse el traspaso de acciones. La realidad, sin embargo, era otra: la casi totalidad de las empresas petroleras eran empresas extranjeras domiciliadas en Venezuela conforme al Artículo 354 del Código Civil. Por ello, al no estar constituidas en Venezuela, el patrimonio de las mismas afectado a las actividades productivas o de servicios en el país, no estaba representado por títulos accionarios específicos.

La expropiación de las empresas petroleras en Venezuela, como resultado de la nacionalización de la industria, se refirió por tanto, a los bienes afectos a los procesos productivos o de servicios. No podía, en general, expropiarse propiamente a las empresas, sino a los bienes que las formaban, y con ellos, el Estado constituyó las nuevas empresas.

Ahora bien, resumiendo lo señalado anteriormente, puede decirse que la reserva tiene como consecuencia dos efectos fundamentales: en primer lugar, establecer a favor del Estado, un monopolio de derecho; y en segundo lugar, establecer, como consecuencia, una prohibición para los particulares de realizar actividades en el sector reservado, en virtud de la exclusión de la libertad económica que implica. Por esta sólo reserva, no tiene el Estado obligación alguna de indemnizar a los particulares excluidos. Pero si además de la reserva, ésta se acompaña con la exigencia y obligación impuesta a los particulares y empresas afectadas, de transferir forzosamente al Estado las instalaciones con que operaban, estaremos en presencia de la figura de la nacionalización, que sí da derecho a indemnización.

En el ordenamiento jurídico venezolano por tanto, la figura de la reserva junto con la expropiación dan origen a una nueva institución: la nacionalización, sometida a sus propias normas indemnizatorias, de acuerdo a la interpretación que haga la

Ley de la "justa indemnización" a que se refiere el artículo 101 de la Constitución. En este sentido, por ejemplo, las normas para calcular la indemnización con motivo de las nacionalizaciones de las industrias del hierro y del petróleo, establecidas en el Decreto-Ley que reserva al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro (Decreto-Ley N° 580 de 26-11-74 en *Gaceta Oficial* N° 30577 de 16-12-74) y en la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29 de agosto de 1975 (*Gaceta Oficial* N° 1769 Extr. de 29-8-75), son distintas a las previstas en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social; y entre otros factores porque, no se trata de una expropiación pura y simplemente.

La expropiación de empresas, como se dijo, es una restricción a la propiedad de una determinada organización económica: no afecta, *per se* la libertad económica en un determinado sector, y el hecho de que se expropie una empresa no impide que otros particulares realicen actividades en ese mismo sector.

En cambio, en la nacionalización, la reserva afecta y excluye la actividad económica en el sector reservado, y la transferencia forzosa de las empresas se produce respecto de todas las que operan en el sector, con la prohibición para los particulares de seguir realizando o realizar en el futuro actividades en dicho sector. Aquí no hay una restricción a la libertad económica de un particular o grupo de ellos, sino la exclusión de la libertad económica respecto a un determinado sector. Por eso, los principios de la expropiación no pueden aplicarse, tal como están a la reserva estatal pues en este caso, la nueva institución que surge, la nacionalización, condiciona el tratamiento del proceso.



# LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS \*

## S U M A R I O

### I. INTRODUCCION.

1. *Los diversos medios de ejecución del urbanismo.* 2. *El régimen de la expropiación y sus características.* A. Su carácter de orden público. B. La regulación de la potestad expropiatoria. C. La regulación de la garantía de los particulares. a. La garantía jurídica. b. La garantía patrimonial. c. La garantía de devolución. 3. *Concepto y naturaleza de la expropiación.* 4. *La regulación de las expropiaciones con fines urbanísticos.*

### II. LOS ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION:

1. *La legitimación.* A. La legitimación activa. B. La legitimación pasiva. 2. *El objeto expropiado.* A. Bienes de propiedad privada. B. Bienes patrimoniales del Estado. 3. *La finalidad perseguida: la utilidad pública o el interés social.* A. La declaratoria general de utilidad pública. B. La declaratoria especial de utilidad pública. C. La declaratoria nacional y local de utilidad pública en materia de urbanismo. D. Efectos de la declaratoria. 4. *La indemnización.*

### III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EXPROPIACION:

1. *El decreto de expropiación, ejecución o afectación.* A. Características. B. Las Afectaciones Eternas. a. La finalidad del Decreto de expropiación: expropiar. b. La desviación de poder en las afectaciones eternas. c. Los proyectos de solución del problema. d. La solución de la Circular Ejecutiva de 1977. e. La consecuencia de las afectaciones eternas: la congelación urbanística de la propiedad. C. Las Afectaciones Masivas. a. Las afectaciones masivas antes de la Instrucción N° 22 de 1975. a'. El objetivo de las afectaciones masivas. b'. Las desafectaciones. c'. Las cooperaciones urbanísticas mediante desafectaciones. b. Las afectaciones de áreas suburbanas y rurales como consecuencia de la adopción de planes de ordenación urbanística. a'. El sentido general de la Instrucción N° 22. b'. La planificación urbanística previa como base de la afectación. c'. Los efectos de la afectación de las áreas de incorporación urbana. d'. La desafectación y los Contratos de Participación. D. Las afectaciones tácitas en los cambios de zonificación urbana. 2. *El arreglo amigable.* 3. *La ocupación temporal de la propiedad.*

### IV. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL EXPROPIATORIO:

1. *Inicio del procedimiento.* 2. *La ocupación previa de los inmuebles a expropiar.* 3. *La participación de los interesados.* A. El emplazamiento. a. Personas que deben emplazarse. b. Forma. c. La comparecencia. B. La contestación a la solicitud. a. Oportunidad. b. La oposición. c. La improcedencia de alegatos concernientes a la propiedad. 4. *La sentencia.* A. La relación e informes. B. La decisión del juicio. C. Efectos. 5. *El avenimiento.* 6. *El pago de la indemnización.* A. Oportunidad. B. Forma de pago. C. Efectos de la consignación del precio. D. La entrega del precio. a. Oportunidad. b. La oposición a la entrega. c. Las deducciones a la indemnización. 7. *El desistimiento en el juicio expropiatorio.*

### V. EL JUSTIPRECIO:

1. *Oportunidad.* 2. *Elementos del peritaje.* A. Elementos de carácter general. B. Elementos obligatorios. a. El Valor fiscal. b. El Valor comercial. c. El Valor medio. C. Elementos de carácter particular. a. En la expropiación parcial. b. En las indemnizaciones particulares. 3. *Prohibiciones a los peritos.* 4. *La impugnación del justiprecio.*

---

\* Este estudio constituye el Capítulo VII del libro *El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada*, en prensa, Edic. Equinoccio, Universidad Simón Bolívar.

## I. INTRODUCCION

### 1. LOS DIVERSOS MEDIOS DE EJECUCION DEL URBANISMO

La ejecución de los planes de urbanismo, y entre ellos, de los Planos o Mapas de zonificación, se realiza normalmente por la adaptación que los particulares hacen de los usos de su propiedad inmueble a aquellos permitidos por la Ordenanza respectiva.

Sin embargo, en muchos casos, la ejecución de un Plano o Mapa de Zonificación, al afectar determinadas áreas de propiedad privada, al uso público, por ejemplo, para la construcción de calles o para el establecimiento de áreas verdes públicas, exige que la autoridad pública adquiera la referida área de propiedad privada mediante los medios que permite el ordenamiento jurídico. Entre esos medios, dejando aparte los que son propios del derecho privado (compra-venta, donación, etc.), están los medios establecidos por el derecho público; y entre éstos, fundamentalmente tienen vigencia en materia urbanística, la expropiación por causa de utilidad pública o interés social y las cesiones obligatorias y gratuitas de parte de la propiedad privada a entes públicos, por razón de urbanismo, en los procesos de urbanización. Estos dos medios de ejecución del urbanismo deben analizarse separadamente, partiendo del supuesto de que el primero es el medio jurídico-público de uso normal en materia de urbanismo; en tanto que el segundo es un medio jurídico-público de uso excepcional en los casos de parcelamientos o urbanizaciones nuevas. En las presentes notas estudiaremos las expropiaciones urbanísticas.

### 2. EL REGIMEN DE LA EXPROPIACION Y SUS CARACTERISTICAS

#### A. *Su carácter de orden público*

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional, la consecuencia de la garantía de la propiedad privada está prevista en el Artículo 101 en la siguiente forma:

*“Artículo 101.* Sólo 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”.

“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”.

Este principio constitucional se encuentra reproducido en el Código Civil en su Artículo 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 éste incluye la necesidad de “un juicio contradictorio” para poder expropiar y la Constitución sólo habla de “sentencia firme”. En todo caso, el juicio contradictorio como la sentencia firme son necesarios sólo cuando no se logre el traslado del dominio amigablemente, y el propietario se oponga al procedimiento.

La normativa que regula a la expropiación en Venezuela está contenida en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social del 4 de noviembre de 1947<sup>1</sup>, modificada por Decreto-Ley N° 184 de 25 de abril de 1958<sup>2</sup>; y es allí donde están reguladas las expropiaciones urbanísticas.

Aparte de esta ley, diversas leyes especiales han venido consagrando normas particulares en materia de expropiación, tales como la Ley de Reforma Agraria de 5 de marzo de 1960; la Ley de Inmigración y Colonización de 11 de julio de 1966; la Ley de Minas, de 28 de diciembre de 1944; la Ley de Hidrocarburos, de 6 de agosto de 1967; la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, de 30 de diciembre de 1965; la Ley sobre Derecho de Autor, de 12 de diciembre de 1962; la Ley de Propiedad Industrial, de 2 de septiembre de 1955; el Decreto-Ley del Ins-

1. *Gaceta Oficial* N° 22458 de 6-11-47.

2. *Gaceta Oficial* N° 25642 de 25-4-58.

tituto Nacional de la Vivienda, de 13 de mayo de 1975; el Decreto de creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, de 16 de julio de 1943; el Decreto Reglamentario de las Obras Públicas, de 14 de abril de 1909; la Ley de Aviación Civil, de 12 de abril de 1955; la Ley de Ferrocarriles, de 2 de agosto de 1957; etc.<sup>3</sup>

Todas estas disposiciones son de orden público, pues la potestad estatal que regulan constituye una limitación a un derecho constitucional garantizado a los habitantes del país, como es el derecho de propiedad. La consecuencia de este carácter de orden público, es que el quebramiento de cualesquiera 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, cualesquiera 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.

Ahora bien, el régimen legal relativo a la expropiación está estructurado en Venezuela, no sólo para regular el ejercicio de una potestad pública por parte del Estado, sino además, y en vista de que el ejercicio de esa potestad incide sobre un derecho garantizado constitucionalmente, para asegurar que ese poder sea ejercido correctamente, de manera que no se menoscaben totalmente los derechos de los particulares.

Estos dos supuestos, por una parte, la potestad pública y el ejercicio de la misma por el Estado, y por la otra, la garantía de los derechos de los particulares, son los dos ejes sobre los cuales gira toda la legislación en materia de expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

### B. *La regulación de la potestad expropriatoria*

En efecto, en primer lugar debe señalarse, en cuanto a la potestad pública o a la regulación del ejercicio de la misma por parte del Estado, que la Ley de Expropiación consagra la posibilidad, para el Estado, de apoderarse de bienes de los particulares para determinados fines, en forma coactiva o for-

3. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas, 1966.

zosa cuando exista alguna resistencia de parte de aquellos, con motivo de la realización de obras de utilidad pública o actividades de interés social que el Estado pretenda ejecutar. Esa expropiación o ese apoderamiento forzoso de los bienes por parte del Estado, tal como expresamente lo ha calificado, la jurisprudencia, procede "por las buenas o por las malas"<sup>4</sup>. Por ello, decretada la expropiación, es decir, ejercida la potestad expropiatoria por parte del Estado, los particulares no pueden discutir si realmente el Estado necesita o no aquellos bienes. La único que pueden discutir y exigir es la garantía a ser debidamente compensados por la lesión que se produzca a sus derechos. Por tanto, la discusión no puede incidir sobre el ejercicio mismo de la potestad expropiatoria, la cual, una vez que se ejerce, es irreversible<sup>5</sup>.

Por otra parte, la regulación de una potestad pública de tal importancia, que permite al Estado lesionar uno de los derechos que la propia Constitución consagra, ha implicado generalmente que en las legislaciones sobre expropiación, se haga intervenir, para el correcto ejercicio de esta potestad por parte del Estado, a todos los órganos de Poder Público: materia expropiatoria no sólo interviene el Poder Ejecutivo cuando decreta la expropiación de una obra, sino que, fundamentalmente, la ley exige la intervención previa del Poder Legislativo y posterior del Poder Judicial. La garantía del derecho de propiedad y la lesión producida a este derecho, hacen que el Legislador exija que todas las instituciones y Poderes del Estado intervengan en el procedimiento.

En efecto, en primer lugar, interviene el Poder Legislativo al declarar la utilidad pública o el interés social de la actividad que conlleva la expropiación, declaratoria que se reserva generalmente al legislador, hasta el punto de que el Poder Ejecutivo no puede juzgar cuándo hay utilidad pública o interés social en una actividad pública, sino que ésta sólo puede ser declarada por ley<sup>6</sup>.

4. Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal del 14-3-52 en *Gaceta Forense* N° 10, 1952, págs. 133 y 134.

5. *Idem.*

6. Artículos 3 y 10 y sigts. de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

En segundo lugar, interviene el Poder Ejecutivo, pues se exige que para que se ejecute la expropiación es necesario un acto de la autoridad ejecutiva, el Decreto de Expropiación, que determine cuáles bienes van a ser expropiados para alcanzar los fines de utilidad pública o interés social que la ley establece <sup>7</sup>.

En tercer lugar, interviene el Poder Judicial, como garantía judicial necesaria frente a la lesión del derecho del particular. En este sentido, cuando no hay posibilidad de llegar a un arreglo o convenio amigable con el particular, la autoridad administrativa no puede apoderarse simplemente de sus bienes, sino que necesariamente tiene que acudir a la vía judicial y solicitar por ante el Juez competente, la expropiación o traslado forzoso de la propiedad de determinados bienes del particular al Estado <sup>8</sup>.

Estos serían los aspectos resaltantes del primero de los elementos de una legislación sobre expropiación, el que regula el ejercicio de una potestad pública, en la cual intervienen todos los poderes del Estado y que implica que el ejercicio de esa potestad deba hacerse conforme a las normas que establece la ley.

### C. *La regulación de la garantía de los particulares*

El segundo elemento de la expropiación, además de la potestad pública de expropiar, está constituido por la garantía del derecho de los particulares. En efecto, el hecho de que se otorguen al Estado determinadas potestades y el ejercicio de determinados poderes exorbitantes al derecho común que rige las relaciones entre particulares, no implica que éstos queden desasistidos. Al contrario, el legislador establece una serie de mecanismos para que el derecho del particular esté debidamente garantizado frente al ejercicio de esa potestad pública.

Ahora bien, esta garantía del derecho de los particulares que la legislación de expropiación establece, podemos clasificarla en tres grandes grupos: por una parte, una garantía jurídica; por otra parte, una garantía patrimonial; y en tercer lugar una

7. Artículos 3 y 4, idem.

8. Artículos 3 y 19, idem.

garantía de devolución. Estas tres garantías están íntimamente conexas con la institución de expropiación.

a. *La garantía jurídica*

En primer lugar, la garantía jurídica. El poder de expropiación, como ejercicio de una potestad pública, está circunscrito a una serie de normas legales. No es, por tanto, una vía de hecho. No se trata del apoderado fáctico de determinados bienes por parte del Estado, sino que se trata del apoderamiento de ciertos bienes particulares, pero conforme a una serie de normas de carácter jurídico que son el primer elemento de la garantía consagrada para los particulares. El despojo que se hace del bien particular, por tanto, no es un despojo ilegal, sino un despojo perfectamente legítimo dados los fines que tiene el Estado en un momento determinado; pero por tratarse de un despojo legítimo, debe cumplirse de acuerdo a una serie de normas legales<sup>9</sup>.

En virtud de ello, al particular se le consagra, como protección de esa garantía, en primer lugar, la posibilidad de oponerse a esta expropiación<sup>10</sup>. En este sentido, la principal causa de oposición a la expropiación es el alegato de que se haya producido una violación de ley, precisamente por la existencia de esta garantía jurídica. La otra causa de oposición se refiere, en particular, a la expropiación parcial, pero no incide ya directamente sobre la expropiación en sí misma. Por esto, la confirmación de esta garantía jurídica está en la oposición a la expropiación por violación de ley.

Debe destacarse, además, que al particular se le otorgan una serie de mecanismos para hacer efectiva esa garantía, hasta el punto de que se le dan posibilidades de ejercer acciones posesorias o petitorias en relación al despojo ilegítimo o ilegal que se haya hecho de sus bienes, declarándose además, en la ley, como responsables, a los funcionarios y a los jueces que hayan intervenido en algún procedimiento expropiatorio en el cual no se hayan cumplido las normas legales. En esta forma se hace

---

9. Artículo 1 de la Ley.

10. Artículo 26.

responsable no sólo al Estado, sino directamente a sus funcionarios".<sup>11</sup>

### b. *La garantía patrimonial*

La segunda garantía, además de la garantía jurídica, es la garantía patrimonial. En efecto, si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad, que desaparece, surge un nuevo derecho, el derecho a ser indemnizado y, por tanto, a recibir una justa compensación. En torno a ello, la jurisprudencia en Venezuela, reiteradamente, ha considerado que este derecho sustitutivo debe ser, como su nombre lo indica, una justa compensación o indemnización, que no signifique ni enriquecimiento ni empobrecimiento para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya el derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria<sup>12</sup>.

La expropiación viene a ser, entonces, un mecanismo de conversión del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero, compensatoria de la situación anteriormente existente.

### c. *La garantía de devolución*

Pero las legislaciones de expropiación no sólo consagran estas dos garantías: la jurídica y la patrimonial, sino que también consagran una tercera garantía vinculada a la finalidad que provoca la expropiación y que es la llamada garantía de devolución.

En efecto, si la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social, la legislación de expropiación, y ésta es la tendencia general en el derecho comparado, debería establecer que cuando el bien que se expropia y del cual se despoja a un particular, no se destina por el Estado al fin de

11. Artículos 4 y sigts.

12. Véase Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 12-7-43 y de 4-5-48 en *Memoria* 1944, Tomo I, pág. 22 y en *Compilación Legislativa de Venezuela* 1948-1949, Anuario 1948, págs. 771 y 772.

utilidad pública o de interés social que originó la expropiación, tendría que surgir un derecho del particular a quien se le quitó su bien, de pedirle al Estado la devolución del bien que no ha sido utilizado para los autorizados fines de utilidad pública o de interés social.

En Venezuela, la legislación de expropiación tradicionalmente ha regulado, por una parte, la potestad expropiatoria y el ejercicio de ella por parte del Estado; y por la otra, las dos primeras garantías señaladas, la jurídica y la patrimonial: establece una serie de normas a las cuales debe ajustarse el ejercicio de la propiedad expropiatoria y establece las normas que buscan lograr la justa compensación o indemnización, es decir, la garantía patrimonial para el particular. Sin embargo, la legislación de expropiación en Venezuela, no ha recogido este tercer elemento que configura la garantía de devolución, pues no consagra el derecho del particular a readquirir su bien cuando no ha sido destinado al fin para el cual el Estado ejecutó la expropiación; salvo cuando el Estado decida voluntariamente enajenarlo, en cuyo caso, el particular sólo tendría un derecho a readquirir prioritariamente la propiedad de ese bien en las nuevas condiciones de enajenación que existan en el momento en que ésta se produzca<sup>13</sup>.

En nuestro ordenamiento administrativo, en esta materia, sólo se ha dictado la Circular N° 21 de 27 de octubre de 1977 del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, en cuyo numeral 4° se establece que "Los inmuebles adquiridos por vía de expropiación, ya sea mediante sentencia judicial o arreglo amigable, sólo podrán ser destinados al cumplimiento de los fines específicos señalados en el Decreto correspondiente". Con ella se ha insistido en la necesidad de respetar los fines de utilidad pública o social que motivan la expropiación, pero no se garantiza al propietario la devolución correspondiente en caso de incumplimiento de esa obligación.

### 3. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACION

La Corte Suprema de Justicia ha definido la expropiación como "una institución de derecho público mediante la cual

13. Artículo 46 de la Ley.

la Administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación”<sup>14</sup>.

Dos elementos surgen de este concepto: la transferencia coactiva y obligatoria de la propiedad, y el pago de una justa indemnización, mediando, por supuesto, en caso de conflicto, juicio contradictorio.

En relación al primer elemento, la jurisprudencia ha establecido que la expropiación reviste el carácter de una enajenación obligatoria. En una Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 14-3-52, se estableció que no puede decirse, en materia de expropiación, aun cuando haya arreglo amigable, que se trata de una venta perfectamente voluntaria, es decir, de un consentimiento totalmente libre. La expropiación, dijo 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 aun 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 expropiación de determinados inmuebles para construir esa obra, el particular no puede impedir su realización. El conflicto se podrá presentar en cuanto a la mayor o menor cuantía de la indemnización, pero siempre tendrá, el particular, que transferir su propiedad al Estado.

La Corte Federal y de Casación en la referida Sentencia de 14 de marzo de 1952 señaló, en efecto, lo siguiente:

“Ahora bien, no puede decirse que en materia expropiatoria 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 aun cuando el propietario no quiera; lo único que se logra con el arreglo amigable es evitar parcialmente el proceso eligiendo de común

---

14. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 24 de febrero de 1965, en *Gaceta Oficial* N° 27676 de 24 de febrero de 1965.

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”<sup>15</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la Corte haya señalado que la expropiación “prácticamente es una venta obligada”, esta institución, que es de derecho público, tiene netas diferencias con la compra-venta, institución de derecho privado.

En otra decisión de 31 de mayo de 1955, la antigua Corte Federal, al señalar que la expropiación procedía respecto de toda clase de bienes, aun cuando pudieran pertenecer a personas incapaces, señaló lo siguiente:

“La expropiación se llevará a efecto aun sobre bienes pertenecientes a personas que para enajenarlos o cederlos necesitan de autorización judicial, bien ellas mismas o sus representantes legales, pues en este caso quedan autorizados sin necesidad de otra formalidad”. “Trátese, pues, de que un entredicho 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 una institución de Derecho Público— y el contrato de compra-venta, regido por el Derecho común. En la primera, el adquiriente 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 dere-

15. *Gaceta Forense*, N° 10, 1952, pp. 133 y 134.

chos sobre el objeto transferido, y, desde luego, queda sujeto a las rémoras de las medidas cautelares que pudieren 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 reivindicatoria 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”<sup>16</sup>.

El segundo elemento de la noción de expropiación es la necesaria existencia del pago de una justa indemnización que debe recibir el expropiado. Esta justa indemnización hace diferenciar esta institución jurídica de otras como 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, como sanciones: si se trata de una confiscación, recae sobre todo el patrimonio de una persona; y sobre determinados bienes muebles, si se trata de un comiso.

Es esta indemnización, precisamente, la que confirma la garantía de la propiedad y que implica que ante el necesario sacrificio del derecho individual frente al interés público, al propietario debe compensársele su pérdida patrimonial en forma justa, de manera que la consecuencia de la expropiación no lo enriquezca ni lo empobrezca.

---

16. Véase en *Gaceta Forense*, N° 8, pp. 280 y 281.

#### 4. LA REGULACION DE LAS EXPROPIACIONES CON FINES URBANISTICOS

No existe en Venezuela una normativa especial aplicable a las expropiaciones con fines urbanísticos, por lo que las normas que la rigen son las generales previstas en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social. Aún no se han dictado normas específicas que la regulen, tal como por ejemplo, ha sucedido con las expropiaciones agrarias reguladas, en especial, en la Ley de Reforma Agraria.

En las notas que siguen sin embargo, intentaremos sistematizar las normas que rigen la expropiación en Venezuela, en su aplicación particular al proceso de desarrollo urbanístico.

## II. LOS ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

### 1. LA LEGITIMACION

#### A. *La legitimación activa*

La legitimación activa en la expropiación, en principio, corresponde al Estado, y 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 territorial y la Administración autónoma<sup>17</sup>.

La expropiación puede también ser realizada por empresas concesionarias de alguna actividad estatal. Al efecto, el Artículo 9 de la Ley de Expropiación señala que el concesionario contratante de obras públicas, así como las compañías o empresas debidamente autorizadas por la Administración, se subrogarán en todas las obligaciones y derechos que corresponden a ésta por la Ley.

Existen también normas especiales que confieren a los concesionarios esta facultad expropiatoria: por ejemplo, respecto

17. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), de acuerdo al Artículo 49 de la Ley del INAVI.

a los concesionarios de Obras Públicas, el Reglamento de Obras Públicas, señala en su Artículo 89 la posibilidad para estas empresas o contratistas de obras públicas, de expropiar<sup>18</sup>.

Sin embargo, el hecho de que la Ley haya permitido a los concesionarios ejercer la potestad expropiatoria no impide que el Estado ejerza esa potestad cada vez que el concesionario no actúe.

En tal sentido, la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia de 1943 señaló, al referirse a los concesionarios de hidrocarburos, lo siguiente:

“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, sino 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 avenimiento, 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, pp. 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 el Artículo 45

---

18. Ej., el caso de la C. A. Obras de la Avenida Bolívar y del ente que la sustituyó: el Centro Simón Bolívar C.A., cuando actúa como agente de renovación urbana como concesionario de obras públicas.

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”<sup>19</sup>.

Ahora bien, no hay duda que esta “legitimación activa” para expropiar que permite la ley respecto de los concesionarios plantea una situación totalmente irregular, y es la de que el ejercicio de una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria, pueda corresponder a particulares, lo que origina situaciones de desigualdad y de posible lesión indebida de intereses de otros particulares expropiados. En nuestro criterio, debería eliminarse totalmente de la legislación de expropiación, la posibilidad de que ella sea ejercida por entidades de carácter privado, y reservarse el ejercicio de la potestad expropiatoria a quien sólo tiene esta potestad pública, esto es, al Estado y sus entes territoriales, y crearse, en su lugar, la figura que en otros sistemas se conoce con el nombre de beneficiario en la expropiación, los cuales podrían ser perfectamente los concesionarios de obras o de servicios o determinados usuarios.

En doctrina, esta figura surge en aquellos sistemas en los cuales se reserva la potestad expropiatoria *exclusivamente* al Estado. En nuestro Derecho no existe expresamente esta figura del beneficiario de la expropiación, que 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 *beneficiarse de la expropiación*.

Ya dijimos que en Venezuela no está regulada, en la ley, esta figura de tercera persona 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*, conforme al Artículo 103 de la Constitución, en virtud de la figura de la reversión.

Sin embargo, tanto en materia agraria como en el campo de la acción estatal respecto de la vivienda, podría identifi-

---

19. *Memoria* 1944, Tomo 1º, p. 26.

carse una figura similar a la del beneficiario de la expropiación. En efecto, en la expropiación agraria no es el campesino beneficiario de la dotación quien expropia, sino que la expropiación la hace el Instituto Agrario Nacional, pero la hace con el fin de dotar de tierra a los campesinos que la trabajan<sup>20</sup>. En este sentido no sería lógico pensar que debería ser el campesino quien directamente fuera a expropiar. La misma figura señalada puede decirse que existe en cuanto a la actuación del Instituto Nacional de la Vivienda. El INAVI cuando expropia para construir viviendas, lo hace en algunos casos, teniendo como objetivo que el beneficiario último del proceso será el particular que adquirirá una vivienda del Instituto<sup>21</sup>.

### B. *La Legitimación pasiva*

Sólo 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 seguir el juicio de expropiación a quien no es propietario<sup>22</sup>. Por tanto, la legitimación pasiva siempre estará en el propietario del inmueble y sólo éste puede ser demandado en un juicio de expropiación.

Pero, por supuesto, no sólo puede ser legitimado pasivo el propietario hábil para vender, sino también las personas que para enajenar o vender un bien necesiten de autorización judicial<sup>23</sup>.

Esta legitimación pasiva del propietario indica que sólo el propietario puede reclamar contra la expropiación ilegal. El Artículo 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, es quien puede ejercer todas las acciones que prevé la ley.

Al hablar del legitimado pasivo debe plantearse el problema que surge con los cambios de titularidad del derecho de propiedad durante el juicio de expropiación. Estos cambios no sus-

---

20. Artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria.

21. Art. 41 de la Ley del INAVI.

22. *Gaceta Forense*, N° 10, 1952, p. 133.

23. Artículo 5 de la Ley de Expropiación.

penden el juicio, pues el nuevo dueño queda, de derecho, subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior.

Sin embargo, el identificar al legitimado pasivo con el propietario no implica que los poseedores, arrendatario o acreedores hipotecarios no tengan derecho a ser indemnizados en el proceso expropiatorio. Al contrario, pueden hacerse parte en el juicio, ya que deben ser emplazados formalmente<sup>24</sup>, y tienen derecho a que se les entregue parte del precio al ser consignado<sup>25</sup>.

## 2. EL OBJETO EXPROPIADO

### A. *Bienes de propiedad privada*

Puede ser objeto de expropiación cualquier clase de bienes susceptibles de propiedad privada. La Constitución, en su Artículo 101, señala expresamente esta circunstancia, por lo que la expropiación procede sobre bienes muebles e inmuebles, e inclusive, sobre derechos inmateriales<sup>26</sup>.

La Ley de Expropiación, sin embargo, solamente regula, desde el punto de vista adjetivo, 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 por lo que las normas de la Ley de Expropiación, se aplican realmente, 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 Artículo 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, no puedan ser enajenados.

24. Artículo 20.

25. Artículos 43 y 44.

26. Por ejemplo, la Ley sobre Derechos de Autor, en su Artículo 1, consagra la expropiación sobre derechos de autor.

De aquí se desprende que los bienes del dominio público no pueden ser expropiados, pues son esencialmente inalienables. Tampoco procede respecto de los otros bienes que, sin ser del dominio público, sean inalienables, como sucede con ciertas Tierras Baldías<sup>27</sup> y con los ejidos municipales<sup>28</sup>. Al contrario, del Artículo 5º de la ley, se deduce que sí puede ser declarada la expropiación de bienes patrimoniales del Estado cuando éstos puedan ser enajenados.

Esta posibilidad, por otra parte, ha sido confirmada por la antigua Corte Federal, en Sentencia del 31 de mayo de 1955, en la cual se declaró que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos que sí podían ser enajenados, como son, por ejemplo, los bienes patrimoniales regidos por el derecho común, estaban sujetos al procedimiento extraordinario de la expropiación.

En dicha Sentencia, la antigua Corte Federal estableció lo siguiente:

“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 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 prejuicio 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

---

27. Artículo 136, ordinal 10 de la Constitución.

28. Artículo 32 de la Constitución.

por lo que respecta a sus bienes patrimoniales. En un ordenamiento jurídico que permite 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” (Pasquale Carugno, “L’Espropriazione per Publica Utilità”. 2a. Edición 1946, pp. 38 y 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 Unico 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 ve, que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos, que sí pueden 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”<sup>29</sup>.

### 3. LA FINALIDAD PERSEGUIDA: LA UTILIDAD PUBLICA O EL INTERES SOCIAL

Sólo pueden expropiarse bienes, cuando se persigue una finalidad de utilidad pública o de interés social en la obra o actividad que la motiva. Ahora bien, tanto la noción de “utilidad pública” como la de “interés social”, configuran conceptos jurídicos indeterminados que pueden comprender todo lo que el legislador estime que en un momento determinado es ventajoso para el interés general o social de la colectividad. En este campo, sin duda, opera la soberanía del legislador en apre-

29. *Gaceta Forense*, N° 8, 1955, pp. 279 y 280.

ciar cuándo una actividad o una obra es de utilidad pública o de interés social.

La consecuencia de esto es que la finalidad de utilidad pública o de interés social debe ser previamente declarada por el legislador. Así lo exige expresamente el Artículo 101 de la Constitución y el Artículo 3 de la Ley de Expropiación.

En efecto, este Artículo 3 de la ley señala que "no podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes: 1) Disposición formal que declare la utilidad pública; 2) Declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad; 3) Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse; y 4) Pago del precio que representa la indemnización".

En cuanto a la declaratoria de utilidad pública, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 10 de la ley, corresponde al Congreso Nacional declararla siempre que en todo o en parte la obra o actividad 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 Municipal.

El Ejecutivo Nacional, sin embargo, 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.

Ahora bien, la declaratoria de utilidad pública realizada por el órgano legislativo, puede ser general o especial.

#### A. *La declaratoria general de utilidad pública*

La declaratoria general de utilidad pública está establecida en la propia Ley de Expropiación, cuyo Artículo 11 establece lo siguiente:

*Artículo 11.* Se exceptúan de la formalidad de la 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 accesorios 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 la 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 fuerza y de alumbrado eléctrico a alguna o algunas de sus poblaciones”.

En estos casos, basta para proceder a la expropiación, el Decreto de expropiación o ejecución por la autoridad administrativa correspondiente, por lo que no es necesaria una declaratoria legislativa adicional de utilidad pública. Tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal en Sentencia del 31 de mayo de 1955:

“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 procedi-

miento 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 privada 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"<sup>30</sup>.

### B. *La declaratoria especial de utilidad pública*

En innumerables leyes especiales se han venido declarando de utilidad pública determinadas actividades, con lo que se ha abierto la vía de la expropiación: así se observa, por ejemplo, en la Ley de Hidrocarburos, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley de Aviación Civil, etc.

En particular, y por su interés en materia urbanística, es de destacar lo establecido en el Artículo 46 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda:

*"Artículo 46.* A los efectos de la expropiación, se declaran de utilidad pública la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprende y realiza el Instituto Nacional de la Vivienda".

Por supuesto que esta declaratoria de utilidad pública de la actividad urbanística, sólo beneficia a las actividades que realice el Instituto Nacional de la Vivienda, pero no a otros entes públicos.

30. *Gaceta Forense*, Nº 8, 1955, p. 284.

C. *La declaratoria nacional y local de utilidad pública en materia de urbanismo*

Sin embargo, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 11 de la Ley de Expropiación:

“Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plano 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”.

Es decir, conforme a esta norma, se declaran directamente en la propia ley como de utilidad pública, la ejecución de los planes de urbanismo, y en esta expresión, sin duda, a los efectos de la ley, se incluyen los Mapas de Zonificación o los Planos Reguladores de Zonificación, que hayan sido previamente aprobados por los Concejos Municipales.

En estos casos, para proceder a la expropiación, basta sólo el Decreto de expropiación, afectación o ejecución.

Una orientación similar ha sido seguida en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978, cuyo Artículo 107 establece lo siguiente:

*Artículo 107.* De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, corresponde al Concejo Municipal del Distrito Sucre dictar los acuerdos relativos a las obras contempladas en esta Ordenanza y que por su naturaleza evidente no requieran la declaratoria previa de utilidad pública.

D. *Efectos de la declaratoria*

El efecto fundamental de la declaratoria de utilidad pública o interés social, es que tal calificación no puede ser discutida por los particulares: nadie puede impugnar, atacar u oponerse a la declaratoria de utilidad pública. Los jueces, en este sentido, no podrían entrar a juzgar el criterio del legislador

al haber apreciado que una obra o actividad es de utilidad pública o interés social.

En tal sentido la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia de 8 de mayo de 1945 sostuvo lo siguiente:

“La primera defensa, invocada 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, declarase 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, págs. 5 y 6, número 5; Ricci, Derecho Civil, edición italiana de 1907, tomo 2, número 58, pág. 101)”.

“A mayor abundamiento se observa cómo puede verificarse en la más versadas fuentes, que el concepto de utilidad pública ha ido evolucionando progresivamente y haciéndose cada vez más amplio; 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 manifieste 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) <sup>31</sup>.

#### 4. *La indemnización*

Tal como lo precisa el Artículo 101 de la Constitución, la expropiación, al implicar la extinción de la titularidad de un derecho de un propietario individualizado, conlleva la obligación para el Estado de indemnizarlo. Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en Sentencia reciente del 10 de agosto de 1977:

31. *Memoria* 1945, Tomo 1º, pp. 224 y 225.

“Sin embargo, el poder de restringir la propiedad tiene también un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales el derecho de propiedad y constituir para el propietario no una limitación razonable sino un intolerable sacrificio del interés individual al colectivo, cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización”.

“La indemnización es el medio que el derecho ha creado para resolver, sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiera que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le prive de su propiedad por causa de utilidad pública, sino también, cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de “la pérdida o disminución de sus derechos”. Así lo disponen expresamente los Artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social”<sup>32</sup>.

Ahora bien, esta indemnización, en materia expropiatoria, debe tener un carácter “justo”, es decir, debe tender a establecer un equilibrio económico en el patrimonio del expropiado, entre el perjuicio que se le causa con la expropiación y la indemnización a pagar, de manera que la expropiación no signifique ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento del expropiado.

Tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal en Sentencia del 5 de agosto de 1959:

“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 tasado-

---

32. Consultada en la copia original.

res 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 15-3-1946). "El justo precio ha de referirse en el juicio de expropiación o 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, 20-12-1946). "Las posibilidades de un fraccionamiento, a objeto de determinar la indemnización, sólo pueden considerarse cuando el proyecto de subdivisión responde a un propósito efectivo de realizarlo" (Corte Suprema Nacional Argentina, 7-5-48) <sup>33</sup>.

Este criterio fue ratificado en Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 1965, al señalar lo siguiente sobre la naturaleza jurídica de la expropiación:

"Así, pues, la expropiación *no configura una compraventa*, ni la cantidad que percibe el expropiado *es propiamente un precio*, aunque así 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 ex-

33. Véase en *Gaceta Forense*, N° 25, pp. 124 y 125.

propiado, 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".....". "Hay que tener en cuenta, finalmente, que, como ya se ha señalado, la expropiación no es una compra-venta, 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"<sup>34</sup>.

### III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EXPROPIACION

#### 1. EL DECRETO DE EXPROPIACION, EJECUCION O AFECTACION

##### A. Características

Dentro del procedimiento expropiatorio, y en particular en su fase administrativa, sin duda, el Decreto de Expropiación, Decreto de Ejecución o Decreto de Afectación, como indistintamente se lo llama, es uno de los actos de mayor importancia. Mediante él, la autoridad administrativa nacional, estatal o municipal, decide ejecutar o realizar la obra o actividad previamente declarada de utilidad pública, indicando la necesidad de utilizar determinados bienes para dicha ejecución.

Los efectos esenciales del Decreto de ejecución de la obra o actividad son los siguientes: con él se individualizan los bienes expropiados; y una vez dictado el decreto de ejecución, los particulares están obligados a transmitir, *ipso facto*, los bienes al Estado.

Tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia del 14 de marzo de 1952: "Decretada

34. Véase en *Gaceta Oficial*, N° 27676, de 24-2-65.

una obra y declarada su utilidad pública quedan obligados *ipso facto* los propietarios a transmitir al Estado los bienes, generalmente inmuebles, indispensables para la 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”<sup>35</sup>.

Los bienes que pueden ser afectados por el Decreto de Expropiación sólo pueden ser aquellos necesarios para cumplir la actividad, para realizar la obra o el servicio, y ello se desprende de lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley de Expropiación.

Este es, por otra parte, el criterio oficial del Ejecutivo Nacional expresado en la Circular N° 21 de 27 de octubre de 1977 emanada del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, en los siguientes términos:

“1°) Las expropiaciones que en lo sucesivo sean decretadas por el Ejecutivo Nacional tendrán por objeto exclusivo declarar la necesidad de que sean expropiados bienes determinados para la realización de una obra pública o para el desempeño de una actividad de utilidad pública”.

Sin embargo, en materia urbanística, conforme al Artículo 12 de la ley, “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”.

Conforme a esta norma, por tanto, además de expropiarse lo indispensable, el legislador autoriza la expropiación de los inmuebles que van a permitir ejercer el llamado “derecho de vía” por la Administración. Sin embargo, en dichas áreas pueden estar comprendidos inmuebles destinados a desarrollos urbanísticos particulares en relación a la obra que va a ejecutarse. En efecto, el Artículo 13 de la ley establece que las referidas áreas de la faja circundante se deben destinar a

35. Véase en *Gaceta Forense*, N° 10, 1952, p. 125.

formar la base económica u ornamental de la respectiva obra mediante su enajenación, únicamente para ser destinadas a la construcción de edificios, cuyo estilo, ubicación y altura, deberán estar en armonía con la avenida o sitio público de que se trate, de acuerdo con lo que se disponga en las Ordenanzas sobre la materia. La enajenación o venta señalada debe hacerse, por disposición de la ley, en remate, sobre la base de un precio mínimo que debe señalarse al efecto. El expropiado que haya recibido el precio en bonos de expropiación tendrá preferencia para la adquisición de dichos inmuebles en el precio establecido, en cuyo caso, el bien de que se trate quedará exceptuado de la subasta. En los demás casos, en igualdad de circunstancias, se dará preferencia a los postulantes que ofrezcan el pago de la mayor parte del precio del remate en bonos de expropiación<sup>36</sup>.

De la práctica administrativa que puede observarse en la administración venezolana, particularmente en materia urbanística, pueden distinguirse, aparte de la afectación normal de un determinado inmueble a los efectos de una ejecución concreta en el cual no había problema inmediato, tres formas de afectación que plantean problemas y que deben estudiarse. Esas formas podíamos clasificarlas así: en primer lugar, las afectaciones eternas; en segundo lugar, las afectaciones masivas; y en tercer lugar, las afectaciones tácitas, derivadas de los planes de urbanismo y de los Planos de Zonificación.

Analizaremos separadamente estas figuras de la afectación a efectos expropiatorios.

## B. *Las Afectaciones Eternas*

### a. *La finalidad del Decreto de expropiación: expropiar*

Bien es sabido que la expropiación es una potestad pública, y como toda potestad pública, tiene una finalidad; por tanto, el uso de esta potestad debe estar condicionada por la finalidad perseguida por el legislador cuando ella se otorga al Estado. La autoridad expropiante concretiza esta potestad a

36. Artículo 14 de la Ley.

través de un decreto de expropiación, de ejecución o de afectación. Mediante este acto, individualiza un bien y señala la voluntad del Estado de adquirir ese bien. En esta forma, si puede identificarse una finalidad fundamental y específica del Decreto de Expropiación, esa es la adquisición de un bien por parte del Estado en forma forzosa. Este es el fin del Decreto: la transferencia última del dominio de un particular al Estado.

Ahora bien, para que este fin se cumpla, si se racionaliza la actividad administrativa, deberían al menos cumplirse dos requisitos: por una parte, que exista un plan o programa para la realización de determinadas obras; y por la otra, que existan los medios financieros para ejecutar la expropiación.

En efecto, si se van a afectar unas propiedades con motivo del decreto de ejecución de una autopista o de una edificación pública, lo menos que el Estado debe tener es el plan y el proyecto de la obra para realizarla. A los efectos de que la expropiación pueda tener concordancia con la finalidad de transferir el bien al Estado, debe tenerse en cuenta que, ante todo, el bien debe transferirse para realizar una actividad y ella debe estar programada. Por ejemplo, la declaratoria de utilidad pública en materia de urbanismo a los efectos de ensanche y mejora de poblaciones no puede implicar el que se puedan afectar diversas propiedades urbanas, sin que se sepa exactamente qué es lo que se va a hacer. Ello, al menos, debe indicarse en un plano de zonificación, pero éste debe existir. Por tanto, este primer requisito implica que el Estado, para decretar la expropiación (o la afectación) debe tener determinado qué es lo que va a hacer y cómo lo va a hacer.

Esto implica, por otra parte, un segundo requisito que habría de cumplirse para que se pueda decretar la expropiación (o afectación) y es que el Estado tenga los medios económicos dispuestos a los efectos de que la expropiación se realice. No podía decirse que se está realmente cumpliendo la finalidad de la expropiación, que es "expropiar" un bien, cuando no sólo se afecta una determinada área a los efectos expropiatorios sin saberse qué se va a realizar, ni exactamente para qué se va a destinar aquel bien, sino que tampoco se cumpliría la

finalidad, es decir, transferir el dominio, expropiar, pasar forzosamente la propiedad privada al ente público, si el Estado no tiene los recursos financieros necesarios a los efectos de la expropiación.

b. *La desviación de poder en las afectaciones eternas*

La consideración de estos requisitos de la finalidad perseguida en la expropiación nos conduce a un problema real y normal en Venezuela: en un gran porcentaje, los decretos de expropiación, afectación o ejecución no se dictan con el objeto de cumplir la finalidad expropiatoria; es decir, no se dictan a los efectos de que el mismo, realmente, sea ejecutado en un lapso determinado de tiempo; se dictan, al contrario, con una finalidad distinta y real: congelar los precios, ya que, como se verá, la indemnización se establece tomando en cuenta los valores existentes antes del decreto de expropiación, aun cuando ésta se realice efectivamente, muchos años después de haberse dictado ese Decreto.

En estos casos, no hay duda, cuando la finalidad real y efectiva del Decreto es congelar los precios a los efectos expropiatorios posteriores, sin que el ente público tenga claro qué es lo que va a hacer, ni tenga dispuestos los recursos necesarios, indudablemente que está incumpliendo la finalidad establecida en la ley y que permite al Estado utilizar la potestad expropiatoria.

Esta finalidad, como se dijo, no puede ser otra que expropiar; no puede dictarse un Decreto para no expropiar y congelar los precios a los efectos de un eventual avalúo posterior. Al contrario, si se dicta un Decreto, es para expropiar efectivamente.

Esto parecería ocioso afirmarlo, pero lamentablemente eso no es lo que sucede normalmente. Esta situación plantea un problema de carácter jurídico, pues los Decretos así dictados podrían ser impugnados por desviación de poder. No ha sido frecuente intentar esta vía, pero sería bastante factible poder impugnar ante la Corte Suprema de Justicia, por vicios en la finalidad, un Decreto de expropiación, cuando no se haya

dictado a los efectos de cumplir la finalidad expropiatoria, que no es otra que expropiar. En este sentido, hay un antecedente de suma importancia, en un caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 8 de enero de 1970 dictada con motivo de una expropiación iniciada por el Centro Simón Bolívar S. A. de terrenos situados en Caracas ocupados por urbanizaciones realizadas por el propio ente expropiante. La situación planteada fue, en términos generales, la siguiente: el Centro Simón Bolívar C. A. invadió y ocupó ilegalmente unos terrenos y construyó en ellos diversos edificios para vivienda. Con posterioridad a esto, el Centro Simón Bolívar S. A. logró que el Ejecutivo Nacional dictara un Decreto expropiatorio a los efectos de expropiar aquellos inmuebles en los cuales ya se habían construido, años atrás, una serie de edificios de apartamentos. Se siguió el procedimiento y en el momento de la consignación del precio, después de haberse hecho el avalúo y estando éste firme, el Centro Simón Bolívar S. A. obtuvo del Ejecutivo Nacional, la revocación del Decreto de Afectación inicial. Es decir, logró desafectar los inmuebles que habían ocupado y construido, y el mismo día, con un Decreto que tiene la numeración siguiente, afectó de nuevo los inmuebles. En este caso, aun cuando es distinto al que hemos venido refiriendo respecto de las afectaciones eternas, la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad del Decreto de desafectación que fue seguido de otro Decreto de Afectación, nuevo con base en el argumento de que el nuevo Decreto se dictó sólo para poder iniciar un nuevo procedimiento y tener la oportunidad de lograrse un precio más conveniente para el Estado, con lo cual se ponía de manifiesto el verdadero fin del Decreto de desafectación, el cual no era poner fin a la expropiación, sino solamente el obtener un precio más conveniente para la Nación, con lo cual se utilizaba una potestad pública, como la potestad expropiatoria, para un fin distinto para el cual se le otorga al Estado.

Esta decisión de la Corte se dictó con el dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, porque en este caso fue tan burda la utilización para fines distintos del Poder Público, que la propia Procuraduría General de la Re-

pública, en su dictamen, planteó que había indudablemente una desviación de poder y opinó en forma positiva respecto a la declaratoria de nulidad.

La parte pertinente de la sentencia de la Corte Suprema, establece, en efecto, lo siguiente:

“Establecido lo anterior, es decir, que sobre el lote de terreno construyó la Nación, a través de organismos oficiales, las edificaciones a que se ha hecho referencia, corresponde analizar el Decreto N° 310, dictado por el Ejecutivo Nacional, con fecha 13 de abril de 1965 y publicado en la Gaceta Oficial N° 27.715 de la misma fecha, por el cual se ordenó la expropiación de los bienes de propiedad particular que sean requeridos para la ejecución de los trabajos de acondicionamiento, remodelación y reconstrucción de los Barrios “Pinto Salinas”, “Párate Bueno” y “Moramia”.

“En dicho Decreto se declaró zona afectada por la ejecución de la mencionada obra, los terrenos comprendidos dentro de los siguientes linderos: Norte, línea en forma irregular que constituye el pie del talud sur del Terminal del Teleférico en la sub-estación de Maripérez; Sur, línea recta en prolongación del borde Sur de la Calle 6ª transversal de Maripérez, y fondo de las parcelas que dan su frente a la 7ª Avenida de Maripérez; Este, línea en forma irregular que constituye el fondo de las parcelas que dan su frente a la Avenida Principal de Maripérez; y Oeste, línea que constituye el borde oeste de la Avenida Principal de la Urbanización “Simón Rodríguez”. Area aproximada: 76.720 m<sup>2</sup>; asimismo se autorizó al Centro Simón Bolívar C. A., para que efectuara las expropiaciones, quedando dicha empresa subrogada en todos los derechos y obligaciones que correspondan a la Nación Venezolana a los fines mencionados, y encargado de la ejecución del Decreto, el Ministro de Obras Públicas”. “En cumplimiento del Decreto anterior, el Centro Simón Bolívar C. A., intentó juicio de expropiación contra la empresa Nelsón C. A., propietaria de los terrenos afectados por la medida del Eje-

cutivo Nacional y la empresa demandada convino en la expropiación, convenimiento que, a juicio de la Sala, ciertamente se imponía, como lo asevera la empresa expropiada, ya que el lote de terreno se encontraba materialmente ocupado por el Centro Simón Bolívar C. A. y en él se habían construido obras permanentes, de evidente utilidad pública, como son los treinta y seis bloques de apartamentos que integran la Urbanización Pinto Salinas Este.

“El tribunal de la causa (Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda) dictó sentencia el 8 de agosto de 1966, declarando consumado el convenimiento y formulando pronunciamiento expreso acerca de los siguientes puntos: 1) “que con arreglo a los linderos expresados por la entidad expropiante en su solicitud, la superficie total del lote a expropiarse es de ochenta y un mil seiscientos ochenta y tres metros cuadrados con veinte decímetros ( $81.683,20 \text{ m}^2$ ) y sus linderos son los que se determinan en el informe rendido por los peritos en la articulación abierta al efecto, linderos que ya se dejaron indicados anteriormente. En consecuencia, no es dicha superficie de setenta y seis mil setecientos veinte metros cuadrados ( $76.720 \text{ m}^2$ ), como se dice en la solicitud de expropiación” y 2) “que la expropiación parcial según el dictamen de los mismos expertos deja inutilizada una porción o lote, aislada dentro de la porción expropiada, de una superficie de nueve mil ciento cincuenta y ocho metros cuadrados ( $9.158 \text{ m}^2$ )”.

“A juicio de la Sala, con el Decreto expropiatorio (Nº 310) y con la sentencia que declaró consumado el convenimiento de la empresa expropiada se normalizó el procedimiento que se venía cumpliendo en torno a las obras realizadas por el Centro Simón Bolívar C. A., en terrenos de propiedad particular y en relación con los cuales no se habían cumplido los requisitos que establece el Artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”.

“El Decreto de la Presidencia de la República N° 791, cuya nulidad se pide, fue dictado el día 6 de abril de 1967, un día antes de la fecha señalada para la cancelación de la cantidad fijada como indemnización. En virtud de dicho Decreto se deroga el N° 310, por el cual se ordenó proceder a la expropiación, y en él se dispone desafectar los terrenos: en la misma fecha, la Presidencia dicta el Decreto N° 792, cuya nulidad también ha sido solicitada, y dispone proceder a la adquisición de los terrenos sobre los cuales está construida la Urbanización Pinto Salinas o la expropiación de los mismos, si fuere necesario”.

“En cumplimiento del Decreto N° 791, el Centro Simón Bolívar C. A. desistió del procedimiento expropiatorio, el cual fue considerado improcedente por el tribunal de la causa, de cuya decisión apeló la expropiante, y por virtud de ella subieron los autos a esta Suprema Corte en donde la mencionada apelación se encuentra pendiente de sentencia”.

“En opinión de la Sala, ha quedado debidamente comprobado que en los terrenos de propiedad de la demandante, situados al norte de la Plaza Andrés Bello y dentro de los linderos ya señalados, se realizaron trabajos de reconstrucción en los barrios que allí se encontraban, que en los mismos terrenos se construyeron, por el Centro Simón Bolívar, treinta y seis bloques de apartamentos y que, posteriormente, con fecha 13 de abril de 1965, el Ejecutivo Nacional ordenó la expropiación de los terrenos en cuestión, procedimiento éste que culminó con el convenimiento de la expropiada y la correspondiente homologación por parte del tribunal de la causa”. “La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, dispone, en su Artículo 2°, que “se considerarán como obras de utilidad pública o social, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Territorios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados o las Municipalidades, los

Institutos Autónomos, o de particulares, o empresas debidamente autorizados” y Artículo 11 ejusdem, establece que “se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, las construcciones de . . . urbanizaciones obreras . . .”. “En todos estos casos, dispone el aparte único del mismo artículo, bastará el Decreto de la Autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva”.

“Comprobado como ha sido, que antes de dictarse el Decreto expropiatorio N° 310, ya se habían construido en el lote de terreno, por gestión del Gobierno Nacional, los treinta y seis bloques de apartamentos que integran la urbanización obrera “Pinto Salinas”, es evidente que ante la imposibilidad de que dichos terrenos fueran reivindicados por su propietario, por existir en ellos una obra permanente de utilidad pública, sólo correspondía el pago de lo expropiado”.

“En sentencia reciente de fecha 11 de febrero de 1969, la Sala, ratificando su jurisprudencia, estableció que las disposiciones pertinentes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no pueden referirse, simplemente, a las obras por hacer, sino también a las ya hechas, ya que “sería absurdo sostener que la obra es de utilidad pública cuando aún no se ha construido y pierde tal carácter una vez que ha concluido su construcción”.

“A la luz de estos principios es pertinente señalar que el Decreto N° 791, en virtud del cual se deroga el N° 310, —que ordenó la expropiación— desconoce el hecho de que ya la obra estaba construida, y habitada, y el N° 792, que ordena “de nuevo” la expropiación de los mismos terrenos aun cuando con una cabida menor, también desconoce que el lote ya estaba ocupado y había sido objeto de una sentencia de expropiación”.

“La Sala comparte el criterio expuesto por la Procuraduría General de la República, de calificar como “un caso típico de desviación de poder” los decretos impugnados, ya que a través de ellos se ha tratado de obtener benefi-

cios para la Administración, utilizando procedimientos que “no encajan exactamente dentro de la finalidad estricta de los Poderes que se utilizaron”.

“En efecto, la finalidad perseguida por el Decreto N° 791, no fue la de prescindir del procedimiento expropiatorio, ya que, con la misma fecha, se dictó el Decreto N° 792 que afecta la misma cosa expropiada, aun cuando en una cabida menor; la verdadera finalidad, como lo expresa el dictamen de la Procuraduría General de la República, fue la de iniciar de nuevo el procedimiento y tener otra oportunidad de establecer un precio más conveniente a los intereses de la Nación y tales procedimientos contribuyen, indudablemente, a desnaturalizar el juicio expropiatorio”.

“Más aún, no existía justificación alguna para dictar los Decretos impugnados, ya que los terrenos en cuestión habían quedado expropiados de hecho y de derecho en virtud de los diversos actos ejecutados por la administración, por lo cual aquellos Decretos carecían totalmente de objeto cuando fueron dictados”.

“Por tales razones la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara con lugar la demanda de nulidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos Ejecutivos números 791 y 792 de fecha 6 de abril de 1967, publicados en la edición N° 28.299 de la Gaceta Oficial de fecha 6 de abril de 1967”<sup>37</sup>.

Este antecedente jurisprudencial es de suma importancia, primero, por la aplicación en sí del principio de la desviación, de poder a un acto del Presidente de la República, y luego, por la aplicación del principio de la desviación de poder en el campo expropiatorio.

En los casos en que se dicte un Decreto de afectación para obtener precios más convenientes a la República, no hay duda

37. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa de 8-1-70, en *Gaceta Oficial* 29122, de 16-1-70.

en que los mismos argumentos podrían hacerse valer con bastantes posibilidades de éxito, en la impugnación de estos Decretos de afectación eterna que son tan comunes en Venezuela.

En la legislación venezolana, en todo caso, no hay ninguna solución expresa respecto a los perjuicios que se causan a los particulares en un procedimiento de esta naturaleza de afectaciones eternas. La ley actual autoriza la afectación, pero no obliga, en ninguna forma, al Estado, a iniciar el procedimiento expropiatorio en un determinado lapso de tiempo, a los efectos de establecer, al menos, una presunción de que existe la finalidad.

### *c. Los proyectos de solución del problema*

En el proyecto de reforma de la Ley de Expropiación que discutió el Senado en 1970, se incorporó una norma que no estaba en el proyecto original del Ejecutivo del año 1965 y a la cual no se hace mención en ninguna discusión de las Comisiones Legislativas, y que apareció por primera vez en uno de los informes de la Comisión respectiva del Senado. Esta norma es aquella que pretendía establecer una vigencia del decreto de expropiación de dos (2) años. Mediante ella, sin duda, se buscaba solucionar esta figura de las expropiaciones eternas por el establecimiento de un lapso de vigencia del Decreto de Expropiación de dos (2) años, de manera que si no se utilizaba en dicho lapso la potestad concretizada en el Decreto, y no se ejecutaba la expropiación, el Decreto perdía eficacia. En nuestro criterio, esta solución, en lugar de resolver el problema, en realidad provocaría consecuencias muchísimo más graves, desde el punto de vista jurídico, y desde el punto de vista del aumento del valor del suelo urbano a los efectos expropiatorios, pues al extinguirse el Decreto de Expropiación, en caso de que se fuera a dictar uno nuevo, los valores que pudieran derivarse del solo hecho de haberse dictado el decreto inicial de expropiación, se incorporaría a los nuevos precios a los efectos de los avalúos.

En este sentido debe siempre tenerse en cuenta que el derecho administrativo se mueve siempre en un equilibrio entre

potestades públicas y derechos de los particulares: en un Estado cada vez más intervencionista, y con razón, a los efectos del desarrollo económico y social, si bien planteamos que debe tener cada vez más poderes, a la vez debemos, paralelamente, velar por el establecimiento de debidas garantías a los particulares. Por tanto, así como consideramos que constituye un atentado a los intereses particulares la modalidad de las afectaciones eternas, asimismo también estimamos que sería un atentado al sector público y a la necesidad de establecer justos precios en el momento de realización de los avalúos, el hecho de que se establezca una vigencia de sólo dos (2) años del Decreto, pues con ello podría caerse en la incorporación al precio expropiatorio, de mayores valores artificialmente creados por el propio Decreto de expropiación, una vez que este, si no es ejecutado, pierda su vigencia.<sup>38</sup>

En la Comisión que elaboró, en 1975, un nuevo proyecto de Ley de Expropiación, se discutió una fórmula que podría ser una solución para los dos aspectos del equilibrio señalado. Esta consiste, en primer lugar, en establecer un lapso para que el ente público ejecute la expropiación, partiendo del principio de que la finalidad del Decreto de Expropiación es expropiar; es transferir al Estado forzosamente la propiedad privada. Por ello, se pensó en obligar al Estado a adoptar esta acción en un lapso determinado, que podía ser de un año o dos años, pero que implicara, en todo caso, el establecimiento de un lapso durante el cual el ente público debía, necesariamente, intentar el juicio expropiatorio o iniciar el procedimiento administrativo a través del arreglo amigable. Todo el tiempo que transcurriera con posterioridad a dicho lapso sin que la expropiación se hubiera ejecutado, daría lugar a una indemnización para el particular, calculada en un porcentaje sobre la base de la indemnización que en definitiva se estableciera. En esta forma, si el Estado estimaba que debían transcurrir diez (10) años desde el momento en que dictó el Decreto de Expropiación hasta el momento en que decidiera ejecutar aquel Decreto e iniciar los procedimientos, perfectamente el Estado podría hacerlo, y tenía todos los poderes para ello, pero

38. Véase nuestro estudio: *Comentarios al Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o de interés social*. Publicaciones de Sotave, Caracas, 1971.

no a costa del particular expropiado, quien debía ser indemnizado mediante la aplicación de un determinado porcentaje en relación a lo que debía pagársele en definitiva, como indemnización derivada de la expropiación. En esta forma se buscaba ordenar la irregularidad de las afectaciones eternas, y garantizar a los particulares el derecho, si el Estado estimaba conveniente dejar transcurrir el lapso que juzgase necesario, a ser compensado por los daños que provinieran del retardo; y por otra parte, se buscaba garantizar al Estado que, en todo caso, el avalúo se haría con referencia al original Decreto de Expropiación, aun cuando con la obligación de pagarle al propietario la indemnización por la demora.

En todo caso, y aun en ausencia de una regulación sobre los efectos de las expropiaciones eternas, podría pensarse en la posibilidad de recurrir a la vía judicial ordinaria contra el ente expropiante, por retardo perjudicial, al no ejecutar una expropiación una vez decretada, partiendo del mismo supuesto de que la expropiación se decreta para ser ejecutada.

En tal sentido, y con motivo de la impugnación del Decreto N° 1312 de 13 de julio de 1973 mediante el cual se afectó, a efectos expropiatorios, una gran extensión de terrenos ubicados en el Valle Guarenas-Guatire a los efectos del desarrollo de Ciudad Fajardo, Decreto al cual se ha hecho referencia, y que fue impugnado con base en los argumentos antes señalados, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 24 de julio de 1978, aun cuando declaró sin lugar el recurso, hizo las siguientes "consideraciones finales" en relación a los efectos de las que hemos denominado expropiaciones eternas, las cuales coinciden con nuestros planteamientos:

Es criterio de la Corte que la situación así planteada no puede ser mantenida por el Estado indefinidamente, puesto que cuando el Ejecutivo Nacional u otra autoridad competente, según los casos, dicta un decreto de expropiación, la ejecución del mismo debe tener lugar dentro de un lapso razonable, pasado el cual las personas afectadas por el acto pueden ocurrir a los tribunales a hacer valer sus derechos bien para que se les expropie o para que se les declare excluidas de la expropiación, cuando

esto último sea posible en conformidad con las disposiciones del decreto, tal como ocurre precisamente en el caso que es objeto de examen en esta decisión.

En ninguna de las leyes que rigen la materia se establece un plazo para proceder a la expropiación una vez que ésta sea decretada, porque quizás el legislador supone que, tan pronto se dicte el respectivo decreto, el organismo encargado de su ejecución debe iniciar de manera formal las gestiones amigables a que se refiere el párrafo único del artículo 3º de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social y, de no lograr el objeto de ellas, instaurar los correspondientes juicios y proseguirlos diligentemente hasta sentencia definitiva.

Debiendo ser actual la necesidad de que el propietario ceda al expropiante, en su totalidad o en parte, un bien que le pertenece, es ilógico que, después de publicado el decreto correspondiente, la misma autoridad que lo dictó, o la que deba velar por su ejecución, no dé cumplimiento a sus disposiciones y mantenga en la incertidumbre a quienes tienen derecho a esperar del Estado la máxima certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con ellos, dada la garantía constitucional que ampara el derecho de propiedad.

La expropiación es la manera justa de resolver el conflicto que surge entre los derechos del propietario y el interés colectivo, cuando por fundadas razones de utilidad pública o social, este último exige que aquél ceda, total o parcialmente alguno de sus derechos sobre determinado bien. Si ello no implica daño o grave incomodidad para el propietario, éste no puede pretender compensación alguna. Pero, por mandato del constituyente y del legislador ordinario, una justa indemnización es debida al propietario, no sólo en caso de expropiación, propiamente dicha, es decir, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cuando se le prive de una utilidad, quedan gravados sus bienes por una servidumbre o sufra un daño permanente que se derive de la pérdida o disminución de sus dere-

chos. Tales son los principios establecidos en el artículo 101 de la Constitución en concordancia con los artículos 36 y 37 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

Para que la indemnización sea justa se requiere que ella constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio inmediata y directamente experimentado por el propietario, a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante.

La expropiación, ha dicho este Supremo Tribunal en otras decisiones, no puede perjudicar ni beneficiar a nadie; el expropiado debe recibir, en dinero o en bonos según los casos, exactamente el valor de lo que cede; y el expropiante no ha de pagar más cantidad que la requerida para reparar íntegramente el daño que cause al expropiado; es necesario que después de la expropiación, el patrimonio de uno y otro no experimenten mengua ni incremento alguno a consecuencia de ella.

Tal desideratum sería, empero, imposible si no se concibiera la expropiación como un proceso integral, entre cuyas sucesivas etapas no debe haber solución de continuidad, estando subordinado el justiprecio, como, en efecto, lo está en nuestra legislación, al valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. El legislador presume que entre la fecha del decreto y la de entrega de la indemnización correspondiente al propietario, el lapso que transcurra nunca será lo bastante largo para que durante el mismo se puedan alterar los términos de la ecuación económica, que forzosamente, debe existir entre las recíprocas prestaciones de ambas partes, en conformidad con el precepto constitucional que exige el pago de una justa indemnización, y es por ello y sólo por ello que la ley tomó como punto de referencia a los fines indicados la fecha del decreto expropiatorio. Pero, si por negligencia del expropiante, aquel lapso se prolonga por mayor tiempo que el

previsto, es probable que al practicar el avalúo en conformidad con dichas normas legales, resulten injustamente lesionados los derechos del propietario y, por ende, violado el artículo 101 de la Constitución, debido a que por muy leve que sea la depreciación de la moneda, el valor de un bien puede modificarse sustancialmente en el curso de pocos años.

En semejante caso se produce en el campo del derecho público, una situación parecida a la que, en el dominio del derecho privado, ha dado nacimiento a la figura del retardo perjudicial, en la cual quien debiera ser demandado toma la iniciativa para obligar al actor a deducir sus acciones dentro del término que el juez señale, so pena de no poder hacerlo sino cuando no sufra el proveniente el perjuicio que tema.

Por tanto, aun cuando por las razones antes dichas no es procedente en el caso sub judice el recurso contencioso de anulación, la Corte considera necesario admitir expresamente en este fallo que existen otras vías a través de las cuales pueden hacer valer sus derechos los particulares afectados por un decreto de expropiación que, no obstante reunir todos los requisitos de fondo y de forma indispensables para su validez, puede lesionar derechos subjetivos o intereses jurídicamente protegidos, por injustificado retardo en su ejecución<sup>39</sup>.

#### d. *La solución de la Circular Ejecutiva de 1977*

Frente a la grave irregularidad que venía significando la práctica administrativa reiterada de acudir a las afectaciones eternas en las cuales nunca o con mucho retraso se ejecuta la expropiación, la Presidencia de la República ha emitido una Circular, la N<sup>o</sup> 21 de 27 de octubre de 1977, suscrita por el Ministro de la Secretaría de la Presidencia y dirigida a todos los Ministros del Despacho, en la cual se pauta el procedimiento a seguirse en las afectaciones de inmuebles con fines expropiatorios. El texto de dicha Circular es el siguiente:

---

39. Consultada en texto original.

Siguiendo instrucciones del ciudadano Presidente de la República y tomando en consideración la necesidad de encausar el ejercicio de la facultad *expropiatoria* del Estado, *en el sentido de que persiga como finalidad exclusiva la inmediata adquisición de inmuebles considerados indispensables para la realización de obras o para el desempeño de actividades de utilidad pública* e, igualmente, evitar compromisos que afecten considerablemente la responsabilidad patrimonial de la República y demás entes de la Administración Pública Nacional, hago de su conocimiento el procedimiento que deberá adoptarse en lo adelante en lo que respecta a la expropiación de inmuebles:

1º) Las expropiaciones que en lo sucesivo sean decretadas por el Ejecutivo Nacional, *tendrán por objeto exclusivo* declarar la necesidad de que sean expropiados bienes *determinados de propiedad particular que deban considerarse indispensables para la realización* de una obra pública o para el desempeño de una actividad de utilidad pública.

2º) No se acordará expropiación alguna sin que el organismo proponente del proyecto de decreto respectivo demuestre: a) *que se han elaborado los estudios requeridos para el desarrollo de la obra*; b) *la previsión presupuestaria o de financiamiento necesarias para su ejecución*; c) *la causa que hace indispensable adquirir el todo o parte de la propiedad de los inmuebles*; d) *que se han efectuado las consultas debidas a los organismos a los cuales corresponda intervenir en el procedimiento*.

3º) A los fines de lo dispuesto en el numeral anterior, el organismo proponente del decreto de expropiación deberá acompañar el proyecto respectivo de un *informe acerca de los hechos mencionados*, de todo lo cual se hará un expediente que será presentado en cuenta al Presidente de la República y conservado posteriormente en los archivos del organismo competente.

4º) Los inmuebles adquiridos por vía de expropiación, ya sea mediante sentencia judicial o arreglo amigable,

ble, sólo podrán ser destinados al cumplimiento de los fines específicos señalados en el decreto correspondiente.

5º) Los fondos destinados para la adquisición de inmuebles cuya expropiación haya sido decretada, no podrán ser utilizados para el pago de adquisiciones relativas a otras obras.

6º) *Deberán evitarse los retardos injustificados en la cancelación de los montos de indemnización que correspondan legalmente a los expropiados y demás propietarios perjudicados por causa de una obra o actividad de utilidad pública o social.*

Se advierte a las autoridades encargadas de cumplir y hacer cumplir los principios expuestos en esta Circular, que cualquier infracción deberá ser considerada como falta grave a los efectos de la responsabilidad de los funcionarios o empleados infractores.

El solo texto de esta circular muestra, con elocuencia, la grave situación que existía hasta esa fecha y que perdura hasta el presente, respecto de Decretos de afectación dictados hace muchos años y que no han sido aún ejecutados por las autoridades administrativas.

e. *La consecuencia de las afectaciones eternas: la congelación urbanística de la propiedad*

Ahora bien, una de las consecuencias graves de las afectaciones eternas se produce, en materia urbanística, con la limitación tácita y fáctica del uso de la propiedad en relación a las construcciones. Normalmente, las autoridades municipales no conceden los permisos de construcción en inmuebles afectados, con los consecuentes perjuicios a los propietarios, pues si se realizan construcciones, éstas tendrían que ser indemnizadas, cuando se ejecute la expropiación. La ley sólo establece que no serán apreciadas por los peritos las mejoras que hicieren los propietarios de la cosa que se expropia "durante el juicio de expropiación"<sup>40</sup>, por lo que todas las mejoras

40. Artículo 38.

y construcciones que se hiciesen después del Decreto de Expropiación y antes del inicio del juicio expropiatorio, tendrían que ser apreciadas por los peritos, e indemnizadas, salvo que se trate de una expropiación que ejecute un plan de urbanismo debidamente sancionado por la autoridad local.

En estos casos, la propia Ley de Expropiación establece que los peritos no apreciarán "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"<sup>41</sup>.

Para remediar en parte esta situación fáctica que perjudica enormemente a los propietarios en las afectaciones eternas, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia establece expresamente al regular los "usos no conformes" con el plan, lo siguiente:

*"Artículo 42. Unico:* Sin embargo, cuando la expropiación no estuviese prevista para efectuarse en los próximos cinco (5) años, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, previa opinión de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, podrá autorizar determinadas obras provisionales en edificios, instalaciones y solares, siempre que se enmarquen dentro de los objetivos generales del Plan General de Desarrollo Urbano y no encarezcan la expropiación futura".

En todo caso, esta situación se ha querido remediar en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978, al establecer un lapso de cuatro años para la ejecución de las expropiaciones que deban resultar de la sanción de un plano de desarrollo urbano local, vencido el cual sin que éstas se ejecuten, cesan los efectos de la afectación, y por tanto, de la congelación tácita del uso de la propiedad inmueble urbana.

La ley, en efecto, ha establecido lo siguiente:

*"Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afectan terrenos de propie-

---

41. Artículo 38.

dad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo”.

### C. *Las Afectaciones Masivas*

El segundo problema que se presenta con los Decretos de expropiación o afectación, se refiere a las “afectaciones masivas” de grandes extensiones de terreno a los efectos de desarrollos urbanísticos, lo cual ha sido muy utilizado en Venezuela, contrariándose también, el espíritu de la Ley de Expropiación. Esta, en principio, permite la afectación de inmuebles determinados que se consideren necesarios para realizar una actividad o construir una obra declarada como de utilidad pública, y no admite estas afectaciones masivas de grandes extensiones que no van a expropiarse efectivamente.

Para remediar esta situación la ya mencionada Circular N° 21 de 27 de octubre de 1977 del Secretario de la Presidencia de la República estableció que “las expropiaciones que en lo sucesivo sean decretadas por el Ejecutivo Nacional, tendrán por *objeto exclusivo* declarar la necesidad de que sean expropiados *bienes determinados* de propiedad particular que deban considerarse *indispensables* para la realización de una obra pública o para el desempeño de una actividad de utilidad pública”.

Ahora bien, la situación normativa en este campo, en todo caso, ha variado a partir de 1975 al dictarse la Instrucción Presidencial N° 22 sobre Normas destinadas a regular la incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas<sup>42</sup>, con lo cual se ha pretendido corregir las deficiencias anteriores.

---

42. Véase en *Gaceta Oficial* N° 30962 del 13 de abril de 1976.

- a. *Las afectaciones masivas antes de la Instrucción N° 22 de 1975.*
- a'. *El objetivo de las afectaciones masivas.*

Antes de la emisión de la Instrucción Presidencial N° 22, la cual se estudiará más adelante, fue muy frecuente la utilización de las afectaciones masivas por parte del Ejecutivo Nacional de grandes extensiones de terreno con fines urbanísticos. Tales fueron los casos, por ejemplo, de las afectaciones de inmuebles destinados al desarrollo de las nuevas ciudades satélites de Caracas, la Ciudad Fajardo y la Ciudad Diego de Losada, que han afectado, a los efectos de expropiación, a grandes extensiones de terrenos<sup>43</sup>. Decretos similares se han dictado en el área urbana de Caracas, recientemente, por ejemplo, el de San Agustín del Norte, que establece también la afectación de una parte considerable del centro de Caracas. Otra afectación masiva de gran importancia en los últimos años fue la afectación de un millón de hectáreas en el Sur de Venezuela a los efectos de la implementación de los Módulos de Apure.

En todos estos casos, se trata de decretos de afectación, no ya de un inmueble para construir un edificio o determinados inmuebles para construir una línea de ferrocarril o una carretera, sino de grandes superficies de terreno a los efectos de desarrollos generales de carácter agrícola o de carácter urbano.

Un problema se plantea al analizar este tipo de afectaciones masivas: ¿Cuál es, realmente, la política detrás del decreto de afectación? ¿Es realmente expropiar íntegra y absolutamente los inmuebles comprendidos en el polígono de expropiación? En general, la intención parece que no ha sido expropiar todo lo afectado, pues ello aumentaría considerablemente los costos. En el caso, por ejemplo, del área de la Ciudad Fajardo en Guarenas-Guatire, aparentemente lo perseguido es expropiar parcialmente y buscar para el desarrollo urbanístico querido, la colaboración y consorcio con los particulares; y sólo eventualmente, expropiar áreas determinadas a los efectos de desarrollos públicos concretos.

43. Véanse los Decretos N° 359 del 4 de septiembre de 1958; N° 1010 del 21 de junio de 1972; N° 1039 del 12 de julio de 1972 y N° 1312 del 13 de junio de 1973.

Sin embargo, esto no se ha determinado claramente, pues al dictarse el Decreto de afectación no se tenía aprobado el Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Fajardo. Esto ha producido que, en la realidad, dicha afectación no sólo es una afectación masiva, sino eterna, pues ya está adquiriendo características de permanencia al haberse dictado hace varios años y aún no se conoce, con exactitud jurídica, qué se va a hacer en esa área. Se ha elaborado por la agencia nacional un Plan Maestro de desarrollo urbano, pero en realidad, ese Plan es inexistente, porque un plan maestro de desarrollo urbano requiere la sanción de los Concejos Municipales de la zona; y estos aún no han adoptado como suyos dicho Plan.

Una apreciación parece evidente respecto a este tipo de afectación masiva, y es la determinación de la intención última del ente público que decreta la afectación: esta no puede ser otra que lograr que se destinen a determinados desarrollos urbanísticos o uso del suelo urbano determinadas zonas, y que ello se realice conforme a los planes de desarrollo urbanístico que se adopten por los entes públicos. Esta parece ser la intención en los casos señalados, pues expropiar todo el Valle de Guarenas y Guatire o toda la zona de los Valles del Tuy, significa que el Estado tendría que realizar directamente los desarrollos urbanísticos, lo que no parece tener sentido.

El Estado, sin necesidad de expropiar totalmente un área de terreno en la cual se va a realizar un desarrollo urbanístico importante, puede lograr que éste se ejecute conforme a sus normas, sea expropiando sólo parcialmente o incorporando a los propietarios a los desarrollos urbanísticos de acuerdo a un Plan. Si un propietario está dispuesto a realizar la ejecución urbanística que le interere al ente público, lo que debe es establecer las bases para que, en efecto, esa propiedad se destine a esos fines de vivienda o industriales o de cualquier otra naturaleza, para lo cual el Estado no necesita expropiar todos los inmuebles.

### b'. *Las desafectaciones*

De ahí que surja un mecanismo nuevo en el ordenamiento venezolano y es el de las desafectaciones, en estos casos de afectaciones masivas.

Este mecanismo se ha previsto en el ordenamiento en el Decreto N° 1312 de 1973 de afectación de Ciudad Fajardo: en este Decreto se establece una afectación masiva y, como contrapartida, se prevé la posibilidad de desafectar determinados inmuebles de esas grandes áreas afectadas, a los efectos de que los particulares puedan realizar las actividades urbanísticas de acuerdo al plan debidamente aprobado, en los términos en que se convengan con el ente expropiado. En este sentido, en el proyecto de Ley de Ordenación Urbanística se ha previsto la inclusión de mecanismos de desafectación de esta naturaleza a los efectos de que, en los casos de afectaciones masivas, pueda incorporarse a los particulares al desarrollo urbanístico deseado de acuerdo a los planes que se aprueben. En todo caso, frente a la figura de la desafectación, deberían preverse mecanismos más ágiles de lograrla, hasta ahora, no precisados: en el caso de la Ciudad Fajardo, por ejemplo, se prevé la posibilidad de desafectar y, nos podemos preguntar, ¿quién desafecta? ¿Acaso desafecta directamente el INAVI, es decir, el ente expropiante o es necesario un Decreto del Ejecutivo que, a los efectos de determinada parte de la zona totalmente afectada, deba desafectarla y permitir una utilización libre por el particular?

Aquí surge un primer problema, cuya solución está en la previsión de mecanismos de desafectación más ágiles. En el Decreto de afectación de San Agustín del Norte<sup>44</sup>, la norma que prevé las desafectaciones fue un poco más allá y estableció, que así como el Centro Simón Bolívar C. A. se subrogaba para este tipo de expropiación en todos los derechos de la República, que también se subrogaba a los efectos de determinar los inmuebles que podían eventualmente ser desafectados.

### *c'. Las cooperaciones urbanísticas mediante desafectaciones*

En estos dos Decretos de afectación de Ciudad Fajardo y de San Agustín del Sur, se preve otro mecanismo en la desafectación, y es la figura de un convenio a establecerse entre el ente público y el particular para el desarrollo programado.

44. Véase Decreto N° 792 del 11 de marzo de 1975 en *Gaceta Oficial* N° 30692 del 14 de mayo de 1975.

El Decreto N° 1312 de 15 de junio de 1973, relativo a la afectación del Valle de Guarenas-Guatire para el desarrollo de Ciudad Fajardo, en este sentido estableció lo siguiente:

*“Artículo 5.* El Ejecutivo Nacional podrá desafectar determinadas zonas del área delimitada en el Artículo 1°, cuando sus propietarios demuestren interés en desarrollarlas, se ajusten a las directrices establecidas en los planes de desarrollo urbano previstos para el área en referencia, y convengan con el Banco Obrero (ahora el INAVI), las condiciones que regirán la construcción del desarrollo propuesto”.

Se prevé, así, una figura de cooperación en las ejecuciones urbanísticas muy utilizada en la legislación comparada, partiendo del supuesto de que la ejecución urbanística no es exclusiva del sector público, sino que puede estar compartida por los particulares a través de mecanismos de cooperación.

Esta figura de la cooperación urbanística de los particulares en forma forzosa a través de un convenio, prevista en un Decreto, y sin consagración legal, plantea, sin duda, una cuestión de constitucionalidad. En efecto, las desafectaciones, como hemos señalado, son mecanismos útiles en los casos de expropiaciones masivas, partiendo del supuesto de que al Estado, al afectar, en realidad no le interesa expropiar todo el área afectada, sino que lo que le interesa es que una propiedad determinada se destine a un fin de carácter urbanístico, establecido a la condición de suscripción de un convenio entre el ente expropiante y el particular cuya propiedad se desafecta para regular el uso de la propiedad. Sin embargo, no estando prevista esta figura en un texto legal, surge, sin duda, el problema de su inconstitucionalidad.

En Venezuela, en efecto, de acuerdo a la Constitución, la propiedad tiene una función social que cumplir, para cuyo cumplimiento el legislador la somete a una serie de obligaciones, contribuciones, limitaciones y restricciones. En esta forma, el legislador no tiene límites en el establecimiento de estas limitaciones, contribuciones, restricciones y obligaciones. Sin embargo, ellas tienen que estar previstas en una ley, por lo que no se pueden establecer obligaciones adicionales a la pro-

piedad, que no tienen carácter legal, por la vía de un Decreto. Frente a las desafectaciones y los convenios señalados, que sin duda son mecanismos de cooperación urbanística racionales y útiles, sin embargo, se plantea la duda sobre su constitucionalidad y sobre su violación a la garantía de la propiedad, al configurar una limitación a la misma no prevista legalmente. En efecto, un mecanismo de cooperación urbanística como el que se pretende establecer a través de estas desafectaciones, tendría que estar previsto en una Ley nacional de Ordenación Urbanística, pero no en un decreto.

En otras palabras, tanto el Artículo 101 de la Constitución como la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social prevén la posibilidad para el Estado de expropiar las propiedades particulares. Pero las normas de la Constitución y la Ley vigente, sólo autorizan a los entes públicos a expropiar, o sea, a apropiarse forzosamente de la propiedad particular previa sentencia y pago de justa indemnización; es decir, conforme a esta habilitación constitucional y legal, el Estado puede expropiar o no un inmueble, es decir, el Estado puede decidir la expropiación o decidir que no expropiará. Sin embargo, lo que no puede es decidir que no expropiará y sin embargo, someter al propietario a limitaciones no previstas ni autorizadas en la Ley.

De acuerdo a la Ley de Expropiación vigente, el Ejecutivo Nacional, con posterioridad a la emisión de un Decreto de Expropiación, puede perfectamente revocar total o parcialmente ese Decreto ordenando la desafectación de un inmueble. Sin embargo, ni la Ley de Expropiación, ni ley alguna autoriza a desafectar y someter a las propiedades privadas desafectadas a limitaciones en su uso, goce y disfrute, tal como lo establece el Artículo 5º del Decreto señalado.

Una propiedad desafectada de una expropiación estará sometida a las limitaciones legales previstas en la Ley y Ordenanzas Municipales sobre urbanismo, pero nunca podrá, lícita ni legítimamente, estar sometida a limitaciones y restricciones no autorizadas por el Legislador y que se prevén en un Decreto del Ejecutivo Nacional. Por tanto, al establecer el Decreto N° 1312 en su Artículo 5º limitaciones a la propiedad

privada no autorizadas en la Ley, con dicho Decreto se ha violado el Artículo 99 de la Constitución.

b. *Las afectaciones de áreas suburbanas y rurales como consecuencia de la adopción de planes de ordenación urbanística*

a'. *El sentido general de la Instrucción N° 22*

Mediante Instrucción N° 22 de 30 de diciembre de 1975, el Presidente de la República dictó las "Normas que regirán para la política de incorporación de Areas Suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones de infraestructura y equipamiento"<sup>45</sup>, como parte de las políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio.

Mediante esta Instrucción se establecieron normas que "definen las acciones de los órganos de la Administración Pública competentes, así como sus relaciones con la iniciativa privada, en virtud de la función social que la propiedad debe cumplir". Las Normas, sin embargo, no sólo regulan la actuación de los organismos públicos, sino que regulan directamente la actuación de los particulares propietarios de áreas afectadas por planes de urbanismo. Esto plantea una primera observación respecto a la constitucionalidad de ese documento. Las Instrucciones son, realmente, órdenes destinadas únicamente a regular los servicios públicos y la actuación de los funcionarios públicos; es decir, sus destinatarios sólo pueden ser los funcionarios. En cambio, el establecimiento de normas de conducta destinadas a los particulares, no puede hacerse por el Presidente de la República sino por vía de Reglamento, con el necesario refrendo ministerial que exige la Constitución<sup>46</sup>. Al haber incorporado en una Institución normas destinadas a regular la conducta de particulares, no sólo se ha utilizado inadecuadamente esta figura jurídica, sino que se ha incurrido en una inconstitucionalidad al no llevar el refrendo ministerial, y sólo la firma del Presidente.

45. *Gaceta Oficial* N° 30962, de 13 de abril de 1976.

46. Artículo 190, ordinal 10 y último aparte.

Pero dejando aparte esta observación de carácter formal, esta Instrucción regula básicamente el “modo de incorporar las áreas suburbanas y rurales al desarrollo urbano con la participación de los diferentes sectores”, como consecuencia de los Planes de Urbanismo. A tal fin se señala expresamente que “La incorporación de nuevas áreas a las actividades urbanas, se realizará con el concurso de diferentes sectores que pongan al servicio de la comunidad su experiencia, capacidad de trabajo, organización, recursos financieros y demás factores que permitan el cumplimiento de las metas programadas. En tal sentido, las modalidades de participación previstas serán las siguientes: *El Estado* en sus diferentes niveles central, regional y local independientemente o conjuntamente; *Programas Mixtos*, promovidos por el Sector Público, con la participación de cooperativas de propietarios de tierras, propietarios particulares y empresas urbanizadoras; y *Programas particulares* a través de propietarios en forma individual o cooperativas, y empresas urbanizadoras”<sup>47</sup>.

b'. *La planificación urbanística previa como base de la afectación*

Para lograr la incorporación de las áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, el Estado tiene que planificar “el aprovechamiento del recurso suelo con el objeto de determinar las áreas realmente requeridas para la expansión de los centros urbanos”, lo que “requerirá de una afectación de la tierra”<sup>48</sup>. Por ello, se señala expresamente que “se utilizarán como instrumentos los *Planes Rectores de Ordenación Urbanística*, los *Planes de Desarrollo Urbanístico*, y los *Programas Convenios*, entre el Ejecutivo Nacional, con las Municipalidades y con los particulares”<sup>49</sup>. Es decir, la Instrucción presupone, para su aplicación, da adopción de Planes de Ordenación o Desarrollo Urbanístico mediante los cuales se afecten las áreas suburbanas o rurales a urbanizar.

En efecto, “los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico determinarán los límites de las áreas urbanas actuales

47. Véase el N° 10 de la Instrucción.

49. Véase el N° 1 de la Instrucción.

48. Véase el N° 8 de la Instrucción.

y de las zonas de incorporación futura”, y estos Planes Rectores constituyen “el esquema básico bajo el cual se precisen las normas y directrices necesarias para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico”<sup>50</sup>. En todo caso, “*las áreas determinadas en los Planes Rectores y en los Planes de Desarrollo Urbanístico quedarán afectadas mediante los Decretos que a tal efecto dictará el Ejecutivo Nacional*”<sup>51</sup>.

De esto se deduce, como es lo racional, que la afectación masiva con fines expropiatorios de áreas suburbanas o rurales para su incorporación a actividades urbanas, sólo puede realizarse una vez que se ha adoptado los Planes respectivos: en primer lugar, los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico que deben ser formulados por el Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>52</sup>, para ser propuestos a las Municipalidades, y que servirán de marco de referencia para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico por aquéllas o por el Ministerio de Desarrollo Urbano por encargo de las mismas<sup>53</sup>, y en segundo lugar, estos Planes de Desarrollo Urbano local que deberán ser sancionados por las Municipalidades, previa aprobación por el Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>54</sup>.

Por tanto, una vez establecida la zonificación prevista en los Planes Rectores, se podrán dictar los Decretos de afectación o expropiación respectivos, además de las “medidas necesarias para evitar la especulación con los precios de los terrenos garantizando de esta forma el uso que se les asignará en los Planes de Desarrollo Urbanístico”<sup>55</sup>.

Esto, sin embargo, no está en un todo conforme con lo establecido en la Ley de Expropiación a los efectos de las expropiaciones urbanísticas. En efecto, el Artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, al regular la necesaria declaratoria previa de utilidad pública de orden legislativo, señala lo siguiente:

50. Véase el N° 12 de la Instrucción.

51. Véase el N° 12 de la Instrucción.

52. Véase el N° 12 de la Instrucción.

53. Véase el N° 14 de la Instrucción.

54. Véase Artículo 7, ordinal 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

55. Véase el N° 15 de la Instrucción.

“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, siendo que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes”.

De acuerdo a estas normas, una expropiación urbanística no requiere de declaratoria legal previa de utilidad pública si hay un plan de ordenación urbanística aprobado formalmente por la autoridad municipal, única competente para tomar esas decisiones, tal como se analizó anteriormente. En cambio, si dichos planes no han sido sancionados por las Municipalidades, para procederse a una expropiación urbanística tiene que haber una declaratoria previa de utilidad pública por vía legislativa.

Por tanto, no basta que se aprueben a nivel nacional los llamados Planes Rectores de Ordenación Urbanística, a que se refiere la Instrucción N° 22, para que puedan dictarse los Decretos de afectación o expropiación. Antes, es necesario, si no se han sancionado los Planes Municipales de Desarrollo Urbanístico, una declaratoria especial de utilidad pública. Como consecuencia, no existiendo esta declaratoria respecto de las expropiaciones urbanísticas que pueda realizar la República a través del Ministerio de Desarrollo Urbano, éste no podría ejecutar la expropiación.

En definitiva, la Instrucción N° 22, a los efectos de las expropiaciones, sólo podría ser ejecutada por el Instituto Nacional de la Vivienda, pues la Ley que lo regula expresamente prevé la declaratoria de utilidad pública de las actividades urbanísticas que realice, en la siguiente forma:

*“Artículo 46. A los efectos de la expropiación, se declaran de utilidad pública la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprenda y realice el Instituto Nacional de la Vivienda”.*

c'. *Los efectos de la afectación de las áreas de incorporación urbana*

Una vez dictados los Decretos de afectación de las áreas rurales o suburbanas a incorporar a actividades urbanísticas previstas en los Planes de ordenación urbanística señalados, los particulares cuyas propiedades resulten afectadas, deberán manifestar en el término de cinco años a partir del Decreto de afectación, su decisión de participar o no en el desarrollo urbano del área de incorporación inmediata<sup>56</sup>. Si la decisión es positiva, los propietarios tendrían que comprometerse al desarrollo de los inmuebles afectados de acuerdo a las Normas de la Instrucción 22 y a los Planes urbanísticos señalados, y sólo así se autorizaría la ejecución de las obras privadas<sup>57</sup>.

Este compromiso se materializa en los Contratos de Participación para urbanización previstos en la Instrucción N° 22, cuyo objeto es, precisamente, "desarrollar las propiedades afectadas de los particulares. . . en un todo de acuerdo con el Plan Rector respectivo o con el Plan de Desarrollo Urbanístico si éste estuviera aprobado"<sup>58</sup>.

Si la decisión de los propietarios es negativa, es decir, que en el término de cinco años siguientes al Decreto de afectación no manifiestan su decisión de participar en el desarrollo urbano del área afectada, la Autoridad Nacional respectiva<sup>59</sup>, "podrá proceder a la correspondiente expropiación para así dar cumplimiento al Plan Rector"<sup>60</sup>. Sin embargo, por supuesto, "la Autoridad Nacional podrá gestionar la expropiación de esas áreas antes del lapso indicado, cuando a su juicio existan razones o circunstancias que así lo aconsejen"<sup>61</sup>.

d'. *La desafectación y los Contratos de Participación*

Tal como se señaló, la manifestación de los particulares cuyas propiedades han quedado afectadas mediante los corres-

56. Véase el N° 25 de la Instrucción.

57. Véase el N° 15 de la Instrucción.

58. Véase el N° 24 de la Instrucción.

59. El Ministerio de Desarrollo Urbano o el Instituto Nacional de la Vivienda, según el N° 23 de la Instrucción.

60. Véase el N° 25 de la Instrucción.

61. Véase el N° 25 de la Instrucción.

pondientes Decretos de Expropiación, de participar en el desarrollo urbano previsto para las áreas afectadas en los Planes aprobados nacional o localmente, implica la posibilidad de que se les autorice a realizar las obras respectivas, sometidos a la suscripción de un Contrato de Participación con el Ministerio de Desarrollo Urbano o con el Instituto Nacional de la Vivienda, cuando el primero lo acordase. Esta autorización y la suscripción del convenio son, sin duda, manifestaciones de un acto de desafectación no regulado expresamente en las Normas de la Instrucción N° 22, pero que se regulan en los Decretos de expropiación respectivos como el que se aplica al área de Ciudad Fajardo.

En relación a este convenio o Contrato de participación, sin duda, debe decirse que constituye una limitación a la propiedad no prevista legalmente, por lo que su regulación en la Instrucción N° 22 es evidentemente inconstitucional.

En efecto, mediante la fórmula, institucionalizada en la Instrucción N° 22, se aprueba un Plan Rector de Ordenación Urbana por la autoridad nacional, se decreta la expropiación de un área enorme de terreno y se afectan propiedades particulares. La finalidad del Decreto de expropiación no es, ciertamente, expropiar, sino, por una parte, "evitar la especulación con los precios de los terrenos", y por la otra, constreñir a los propietarios, mediante una desafectación, a suscribir un convenio con el Estado para el desarrollo proyectado, que implica una limitación a la propiedad, no autorizada legalmente.

Este convenio o Contrato de Participación, al cual necesariamente deben someterse los propietarios para poder desarrollar sus propiedades, debe elaborarse de acuerdo a las siguientes bases:

- a) Que los particulares, si se trata de terrenos de propiedad privada, demuestren fehacientemente su derecho de propiedad con planos y documentos debidamente legalizados.
- b) Que el proyecto de desarrollo que se presente esté en un todo de acuerdo, en cuanto a los usos y la

población a incorporar, con las alternativas y prioridades establecidas en el Plan respectivo, para la totalidad del área afectada, incluyendo las previsiones para las áreas suburbanas o de incorporación futura a las actividades urbanas.

- c) Que los particulares indiquen el modo de su realización y acrediten las disponibilidades financieras necesarias para ello, de acuerdo con el plan de inversiones propuesto.
- d) Que los particulares se obliguen a realizar las obras de servicio público: acueductos, cloacas, alcantarillados, teléfonos, gas, vialidad, zonas verdes y otros servicios comunales y metropolitanos, si fuesen necesarios estos últimos, en un todo de acuerdo a lo previsto en el Plan respectivo.
- e) Debe quedar establecido, asimismo, el plan de inversiones para el desarrollo, donde se establezca el calendario para el itinerario de la construcción y una demostración del origen de los fondos para la realización de las obras.

Si por razones de fuerza mayor o por imposibilidad de vender los terrenos ya urbanizados se varían las condiciones del plan de inversiones, se someterá este último a la Autoridad Nacional para la aprobación de las modificaciones.

- f) Los particulares deben comprometerse a aceptar la inspección y fiscalización de la ejecución de las obras por parte de la Autoridad Nacional o a quien ésta delegue dichas funciones, para constatar el fiel cumplimiento del plan de inversiones, la realización de la infraestructura y los servicios del respectivo Proyecto.
- g) En el Contrato de participación, se otorgará al Estado una opción de compra para que pueda adquirir una parte de los terrenos urbanizados en un precio que estará basado en el costo real del terreno urbanizable para el momento del convenio y

el cual no deberá incluir la revalorización generada por las acciones del Sector Público.

Los precios serán fijados periódicamente cada cinco años para considerar los aumentos de los costos de las obras de urbanismo, así como los gastos ocurridos no previstos, especialmente aquellos ocasionados por el pago de intereses debido a la falta de venta de tierras urbanizadas por razones de exceso de oferta o por causas de fuerza mayor.

- h) Sobre la base del precio de compra establecido en el literal precedente, el Ejecutivo Nacional podrá seleccionar y comprar hasta un treinta por ciento (30%) del terreno urbanizado, con el objeto de mantener un fondo de tierras para evitar la especulación en áreas incorporadas a las actividades urbanas o para emprender directamente acciones que considere prioritarias.

El Ejecutivo Nacional podrá ceder a terceros esta prioridad cuando las tierras hubiesen sido sometidas a una medida administrativa con fines de ordenación urbanística o cuando fuesen necesarias para programas conjuntos del Ejecutivo Nacional y las Municipalidades respectivas, para zonas de residencia de grupos económicos de ingresos medios bajos y bajos, pero con la obligación de no vender el terreno a un precio inferior al establecido en el literal anterior.

- i) En todo caso los particulares se obligarán a entregar a la Municipalidad un área equivalente al cincuenta por ciento (50%) del área urbanizable para vialidad, zonas verdes, demás servicios públicos y comunales y, en especial, edificaciones escolares y parques de recreo de la población escolar, de conformidad con lo establecido en las ordenanzas municipales y en el Decreto N° 347 del 20 de agosto de 1974.
- j) Cuando las exigencias del Plan Rector respectivo requieran más del cincuenta por ciento (50%) del

terreno urbanizable, el exceso será pagado por el Estado de acuerdo a lo establecido en el literal g) de este numeral referente al terreno bruto urbanizable, o ser motivo de convenio especial aprobado por la Autoridad Nacional.

- k) En los Contratos de Participación se establecerán las medidas que se convenga aplicar a los particulares que incumplieren sus estipulaciones<sup>62</sup>.

#### D. *Las afectaciones tácitas en los cambios de zonificación urbana*

Un tercer tipo de problema que se plantea respecto a la afectación en la expropiación, se refiere a lo que podríamos denominar afectaciones tácitas de la propiedad.

En efecto, una de las finalidades de la expropiación es el cumplimiento de actividades urbanísticas, por lo que la expropiación es un instrumento fundamental para la ordenación urbana. Ahora bien, cuando un Concejo Municipal dicta una Ordenanza de Zonificación o establece un plan de desarrollo urbanístico y señala en esos instrumentos de zonificación, por ejemplo, una nueva "área verde" o una calle, en inmuebles que anteriormente tenían otro uso urbanístico, en realidad, aun en ausencia de un Decreto expreso de expropiación, estaríamos en presencia de una afectación tácita de la propiedad a efectos expropiatorios, en el sentido de que la Ordenanza en sí misma, implica una restricción a la propiedad, en el sentido de que para que esa Ordenanza se cumpla, ha de efectuarse una expropiación.

En efecto, de acuerdo a las Ordenanzas de zonificación, todo inmueble destinado a un uso diferente al permitido por los planos de zonificación es considerado como "uso no conforme"<sup>63</sup>, y en tal virtud, no se pueden autorizar nuevas construcciones ni alteraciones ni ampliaciones en el inmueble, sino sólo obras de reparación o conservación siempre que ello no implique aumento del valor original de la estructura<sup>64</sup>.

62. Véase el N° 24 de la Instrucción.

63. Véase, por ejemplo, el Artículo 209 de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda.

64. Artículo 211, idem.

Ahora bien, si el cambio de zonificación significó que una propiedad privada, de acuerdo al nuevo Plano, quedó afectada a la construcción de una avenida, calle o área verde, ello implica una limitación intolerable de la propiedad cuando no hay un plan de urbanismo que establezca la forma y oportunidad en que se realizará la expropiación. En estos casos se está en presencia de una afectación tácita, sin Decreto de expropiación, pues la zonificación aprobada, o los planes urbanísticos sancionados, en sí mismos, afectan determinados fines de utilidad pública, lo que conlleva que esas propiedades privadas deban ser expropiadas.

Sin embargo, en estos casos, se plantearía el mismo problema de las afectaciones eternas, pues podría dejarse pasar años sin que se ejecute el Plan y se establezcan las avenidas o áreas verdes previstas, es decir, sin que se expropie efectivamente las propiedades afectadas, lo que limitaría desproporcionadamente los derechos de los propietarios en tanto a usos no conformes.

Por otra parte, no hay que olvidar que en casos de expropiaciones urbanísticas en ejecución de un plan de desarrollo urbano debidamente sancionado por la autoridad municipal, los peritos no podrán tomar en cuenta, a los efectos del justiprecio, "las mejoras que efectúe el propietario de la cosa que se expropia después de la aprobación y publicación del plan general de acondicionamiento o mejoramiento de una ciudad o agrupación urbana"<sup>65</sup>, por lo que la sola aprobación y publicación del plan congela el uso de la propiedad.

Para remediar en parte esta situación es que, por ejemplo, la Ordenanza de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, establece que si la ejecución de la expropiación estuviese prevista para efectuarse en un lapso de 5 años, se podrán autorizar determinadas obras provisionales, que no contraviniesen los objetivos generales del Plan y no encarezcan u obstaculicen la expropiación<sup>66</sup>.

Con la reciente Ley Orgánica de Régimen Municipal se ha buscado regular estas afectaciones tácitas de la propiedad, estableciéndose un lapso máximo de duración a las mismas, ven-

65. Artículo 38.

66. Artículo 42.

cido el cual, quedan sin efecto. Así, el Artículo 85 de la Ley señala lo siguiente:

*“Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Ministerio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo”.

Esta solución se estableció, sin duda, con el objeto de conciliar el interés del propietario con el interés público. De lo contrario, estas expropiaciones tácitas configurarían una congelación también tácita de la propiedad privada, al considerarse el uso de la misma como no conforme, limitando desproporcionadamente los derechos del propietario. De allí que, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa, en Sentencia de 10 de agosto de 1977, haya declarado la nulidad parcial de la Ordenanza de rezonificación de El Paraíso al afectar unos inmuebles de propiedad privada a un uso de “área verde”, sin prever los mecanismos de expropiación correspondientes<sup>67</sup>.

## 2. EL ARREGLO AMIGABLE

Conforme a lo establecido en el aparte único del Artículo 3º de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, “antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto”. Con esta obligación impuesta al ente expropiante se busca evitar entrar en un proceso judicial de expropiación, si el propietario no tiene oposición al procedimiento.

---

67. Consultada en el texto original.

Sobre el alcance de este arreglo amigable, la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia del 14 de marzo de 1952 ha señalado lo siguiente:

“El Parágrafo Unico, Artículo 3º de la Ley de Expropiación, dispone que antes de procederse 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 adquiera 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 del comprador 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”<sup>68</sup>.

Esta interpretación jurisprudencial, que, sin duda, fija claramente cuál es el ámbito del arreglo amigable, debería recogerse en una disposición legal. En esta materia, sin duda, la ley actual adolece de grandes fallas, por falta de regulación, habiendo dado origen a innumerables conflictos judiciales, muchos de los cuales han sido resueltos por la jurisprudencia. En esta forma, en una reforma a la Ley de Expropiación, habría que establecer claramente la citada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de que no se permita el arreglo amigable en relación a la fijación del precio libremente por el expropiado y por el expropiante, sino exigir que, en todo caso, el precio se fije mediante peritos.

Por otra parte, la ley consagra el arreglo amigable en una forma muy general, lo que habría que aclararse en el sentido de que se permitiera excluir la solicitud de arreglo amigable en casos urgentes o de expropiación urgente, que impliquen generalmente ocupación previa.

Por otra parte, la ley habla de que el arreglo amigable debe gestionarse con los propietarios, pero no hace ninguna mención a los otros interesados en un procedimiento expropiatorio y que pueden tener derechos sobre la indemnización que pueda pagar el Estado. En esta forma, la ley no regula la situación del arrendatario, del poseedor o de cualquier otro que even-

---

68. Véase en *Gaceta Forense*, N° 10, 1952, pp. 125 y 126.

tuamente se encuentre afectado por la expropiación, y que también podría ser parte de este arreglo amigable. En una reforma de la Ley de Expropiación, debería ampliarse este ámbito de acción del arreglo amigable y referirse no sólo a los particulares propietarios, sino a las otras personas interesadas en el bien expropiado.

### 3. LA OCUPACION TEMPORAL DE LA PROPIEDAD

Una vez que se ha decretado por vía administrativa la expropiación de determinados bienes, ello produce una consecuencia fundamental en beneficio de la Administración expropiante y en perjuicio de los propietarios de inmuebles afectados por el Decreto de Expropiación o que, aun cuando no vayan a ser expropiados, deban ocuparse temporalmente para la ejecución de la obra o actividad en cuestión.

Esta limitación a la propiedad, consecuencia del Decreto de Expropiación, está establecida en el Artículo 47 de la Ley de Expropiación, que establece que toda obra declarada de utilidad pública lleva consigo la potestad de ocupación temporal de las propiedades ajenas por parte del que las ejecute. Ello se produce en los casos siguientes: en primer lugar, con el 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; y en segundo lugar, para el establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talles, 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 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 las siguientes: Debe estar acordada mediante una orden escrita del Gobernador del Distrito Federal, del Estado o del Territorio Federal, en que se ejecute la obra; dicha

orden debe ser registrada en el Registro Subalterno que corresponda, en previsión de que se efectúe una traslación de dominio sobre el inmueble, y los adquirientes puedan estar advertidos; y antes de acordarse la ocupación temporal se le debe dar al propietario un aviso, por lo menos con 10 días de anticipación.

Esta ocupación temporal, por ser una limitación al derecho de propiedad, trae consigo el derecho de los propietarios afectados a una indemnización por los perjuicios que se le cause, establecida a justa regulación de expertos.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL EXPROPIATORIO

##### 1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO

La tercera fase del procedimiento expropiatorio, luego de la intervención del Poder Legislativo y de cumplido el procedimiento administrativo, es el procedimiento judicial. Este debe iniciarse, necesariamente, en tres casos: cuando el expropiado no esté de acuerdo en llegar a un arreglo amigable; cuando se ignore quiénes son los propietarios de los inmuebles a expropiar; y en todo caso, en que la administración expropiante, por ser de urgente realización la obra o actividad, necesite proceder a la ocupación previa de los inmuebles a expropiar.

La autoridad judicial competente en materia de expropiación varía según quien sea la entidad expropiante: Si se trata de la República, directamente, quien intenta el juicio de expropiación, corresponde su conocimiento, en primera instancia, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo creada en las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>69</sup>; y en los casos en que el juicio se intente por cualquier otra entidad expropiante, el conocimiento, en primera instancia, corresponde a los jueces, que tengan competencia en primera instancia en lo Civil, en el lugar

69. Artículo 185, ordinal 5.

de ubicación de los inmuebles a expropiar<sup>70</sup>. En ambos casos, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, conocer en apelación de dichos juicios, según lo establecido en el Artículo 42, ordinal 19º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Los juicios de expropiación se inician con una solicitud presentada ante el juez competente por la entidad expropiante, en la cual, además de las indicaciones usuales en los libelos de demanda que exigen las normas del procedimiento civil, debe indicarse: a) La cosa objeto de ella y los elementos que contribuyen a su identificación; b) El nombre y apellido del propietario o propietarios, poseedores o arrendatarios, si fueren conocidos; y c) La indicación de si el inmueble objeto de la expropiación tiene gravámenes<sup>71</sup>.

En caso de no haberse acompañado a la solicitud todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes relativos al inmueble que se pretende expropiar, la autoridad judicial ante quien se introduzca la solicitud, y dentro del tercer día de su presentación, debe pedir a la Oficina de Registro respectiva, tales datos<sup>72</sup>.

## 2. LA OCUPACION PREVIA DE LOS INMUEBLES A EXPROPIAR

Cuando la ejecución de la obra o actividad que motiva la expropiación se considere de urgente realización, la entidad expropiante puede solicitar en la demanda respectiva, al Tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación, que acuerde la ocupación previa de los inmuebles a expropiar por parte de la entidad expropiante.

Para que se acuerde esta ocupación previa, conforme a lo establecido en el Artículo 51 de la ley, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. La obra o actividad que motiva la expropiación tiene que ser de aquellas declaradas como de utilidad pública o interés social, en forma general, en el Artículo 11 de la Ley de

---

70. Artículo 19 de la Ley.

71. Artículos 20 y 21 de la Ley.

72. Artículo 21 de la Ley.

Expropiación. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que también procede la ocupación previa respecto de otras actividades u obras declaradas como de utilidad pública o de interés social en Leyes especiales, como es el caso de las expropiaciones con motivo de la reforma agraria<sup>73</sup>.

2. La entidad expropiante debe hacer valorar unilateralmente el inmueble por una Comisión de Avalúos constituida por tres miembros, designados, uno por la entidad expropiante; otro por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción, y el tercero nombrado de común acuerdo por los anteriores. En el Distrito Federal, dice el Artículo 16 de la ley, el tercero de dichos miembros será nombrado por el Colegio de Ingenieros de Venezuela.

3. La entidad expropiante debe consignar, con la solicitud de expropiación, la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble. Si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido.

4. Antes de procederse a la ocupación previa, conforme a lo establecido en el Artículo 51 de la ley, el Juez correspondiente debe dar aviso al propietario y al ocupante, y acordará, de oficio, que un Juez de la jurisdicción, asistido de un práctico y previa notificación del propietario que se le hará conjuntamente con dicho aviso, lleve a cabo una inspección ocular para dejar constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente el inmueble de que se trate, y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación.

En el curso de la inspección, puede el propietario hacer las observaciones que juzgue necesarias, y las que haga, por más extensas y minuciosas que sean, se harán constar en el acta respectiva. Una copia de las actuaciones de la inspección se debe enviar a la mayor brevedad posible, y por la vía más rápida, a la Corte Primera o Tribunal que esté conociendo de la solicitud de expropiación, a fin de que se agregue a sus

73. Sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de enero de 1961, en *Gaceta Forense*, N° 31, pp. 17 y 18.

antecedentes y de que su contenido sea tenido en cuenta para la fijación del justo valor de la cosa.

Sobre estas normas relativas a la ocupación previa, pueden formularse algunas observaciones tanto en relación a la garantía de los particulares como sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria. La ley actual no es clara, y plantea muchos inconvenientes para la realización efectiva de esta ocupación.

En efecto, en primer lugar, en cuanto al avalúo previo y a la consignación de un precio determinado para que se pueda autorizar la ocupación previa, no sólo la disposición de la ley es inconveniente, sino que por la composición de la Comisión de Avalúo prevista, en realidad, para el problema de la valoración de la plusvalía y la determinación de la contribución por mejoras, el ente expropiante no tiene una intervención decisiva para la valoración del inmueble a los efectos de dicha ocupación. Al analizar este aspecto, quizá habría que preguntarse sobre cuál es el objetivo de la expropiación e insistir en lo que anteriormente señalamos: se trata de un mecanismo de apoderamiento, por parte del Estado, de bienes que pertenecen a ciertos particulares, sin que pueda haber oposición a la expropiación considerada en sí misma, salvo cuando haya violación de ley como parte de la garantía jurídica. De resto, la expropiación, en sí misma, no puede ser discutida, pues el particular no le puede discutir al Estado que una obra sea o no de utilidad pública, o que una obra deba o no construirse. En vista de ello, es decir, de que la expropiación, una vez decretada, salvo los casos de ilegalidad, procede a todo evento, la ocupación previa no viene a ser, en realidad, sino el anticipo de esa expropiación forzosa. Por eso, en nuestro criterio, habría que agilizar el procedimiento de ocupación previa para la realización de determinadas actividades de interés general y utilidad pública consideradas actividades y que permita al ente expropiante valorar unilateralmente la propiedad y consignar el precio ante el Tribunal, dejando abiertas, por supuesto, todas las garantías de inspecciones oculares y de valoraciones para que durante el juicio se discuta el precio que, por lo demás, es la base de discusión del juicio expropiatorio.

Por otra parte, en ese mismo sentido, debería eliminarse la necesidad de gestionar el arreglo amigable en los casos de expropiaciones urgentes que impliquen ocupación previa, y permitirse la consignación del precio resultante del avalúo provisional, parcial o totalmente, según los casos, en títulos valores y no sólo en efectivo, inclusive, con el objeto de que la cantidad se consigne previamente en la proporción de títulos de la deuda pública y efectivo que, en definitiva, va a resultar de la aplicación de las normas específicas de cada caso.

En todo caso, deben tenerse en cuenta las netas diferencias que existen entre la ocupación temporal a que nos referimos anteriormente y esta ocupación previa, y que se evidencian, entre otros de los siguientes aspectos: a) 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; b) 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 elaboración del proyecto, replanteo de la obra, etc. c) Respecto al tiempo de ocupación: la ocupación previa es permanente y la temporal es sólo por seis meses; d) 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; e) 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; f) Por el objeto: en la ocupación previa es evitar retardos en la ejecución de la obra; en la ocupación temporal es evitar la expropiación de inmuebles colindantes; g) Por las consecuencias: 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.

## 3. LA PARTICIPACION DE LOS INTERESADOS

A. *El emplazamiento*a. *Personas que deben emplazarse*

Una vez que el Juez ha recibido los datos del Registro respecto de los inmuebles objeto de la solicitud de expropiación, 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<sup>74</sup>.

El propietario, como se dijo, es el que tiene la plena legitimación pasiva en el procedimiento expropiatorio pues, como se verá, solo los propietarios son los que pueden "contestar" la demanda y oponerse judicialmente a la expropiación. Sin embargo, el emplazamiento se extiende a todos los que puedan tener interés en los resultados del juicio por tener derecho a ser indemnizados, pues sus derechos solo pueden hacerse valer sobre el precio una vez dictada la sentencia<sup>75</sup>. En particular, conforme al Artículo 28 de la ley, el poseedor tiene derecho a hacerse parte en el 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.

b. *Forma*

Este emplazamiento no es una citación propiamente dicha, pues no se hace directamente a la persona, sino que el auto de emplazamiento se debe publicar en un periódico 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.

Por otra parte, la autoridad judicial debe remitir al Registro respectivo, tres ejemplares de los periódicos que contengan la primera publicación, para que sean fijados la solicitud y el emplazamiento en la puerta de su Oficina; esto es para advertir a los posibles adquirentes de la propiedad o de algún

---

74. Artículo 22 de la Ley.

75. Artículo 8.

otro derecho sobre el inmueble, sobre la expropiación en curso <sup>76</sup>.

### c. *La comparecencia*

Los interesados deberán comparecer ante el Tribunal, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación de los carteles, por sí o por medio de apoderados, a los efectos de darse por citados. A los que no comparecieren en dicho término, vencido el mismo, se les nombrará defensor, con quien se entenderá la citación <sup>77</sup>.

## B. *La contestación a la solicitud*

### a. *Oportunidad*

La contestación a la solicitud de expropiación se debe verificar en la tercera audiencia siguiente al vencimiento del lapso fijado para la comparecencia de los emplazados. En esa oportunidad, todos los emplazados que se hayan dado por citados podrán hacer valer sus derechos a indemnización.

En caso de que se convenga en la expropiación porque no haya oposición, el Juez debe dictar sentencia y debe procederse a la determinación de la indemnización <sup>78</sup>.

### b. *La oposición*

El propietario del inmueble objeto de la expropiación, o cualquier persona que tuviere un derecho real sobre el mismo, puede, en el momento de la contestación a la solicitud de expropiación <sup>79</sup>, oponerse al juicio expropiatorio <sup>80</sup>. Ningún otro emplazado o interesado podrá oponerse al juicio.

En todo caso, para poder hacerse la oposición, es necesario que quien la realice, aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre la cual versa la expropiación, sin cuyo requisito

76. Artículo 22 de la Ley.

77. Artículo 23 de la Ley.

78. Véase Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 29-10-48, en *Compilación Legislativo de Venezuela*, 1948-1949, Anuario 1948, p. 789.

79. Artículo 25.

80. Artículo 27.

no se podrá hacer uso de defensa alguna<sup>81</sup>. Por supuesto, no es necesario aducir pruebas sobre la propiedad o los derechos reales si dichos derechos constan por anticipado en los autos<sup>82</sup>.

En caso de oposición el Tribunal deberá abrir un lapso de 15 días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes.

La oposición a la solicitud de expropiación sólo podrá fundarse en dos causales expresas<sup>83</sup>:

En primer lugar, "violación de Ley" pero, por supuesto no de cualquier ley, "sino de aquella o aquellas que se refieren concretamente a las disposiciones que regulan el proceso mismo de expropiación"<sup>84</sup>. Las denuncias de violación de ley, por otra parte, tienen que ser de carácter específico, no siendo admisible una denuncia genérica.

En segundo lugar, también puede hacerse oposición al juicio expropiatorio, cuando el oponente estime que la expropiación de su inmueble debe ser total porque la solicitada parcialmente inutiliza el inmueble o lo hace impropio para el uso a que que está destinado, lo cual debe ser probado por el oponente y apreciado por el Tribunal.

### c. *La improcedencia de alegatos concernientes a la propiedad*

No pueden ser motivo de la contestación a la solicitud de expropiación ni de oposición, los alegatos de los interesados sobre los derechos de propiedad de los inmuebles cuya expropiación se ha demandado; estos asuntos no pueden ser decididos por el Tribunal en el juicio de expropiación sino en juicio separado ante el mismo Tribunal o ante el que sea competente<sup>85</sup>.

81. Artículo 26, párrafo único.

82. Véase sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 16-11-43, en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario 1943, p. 558.

83. Artículo 26.

84. Véase sentencia de la Corte Federal, de 30 de marzo de 1960, en *Gaceta Forense*, N° 27, p. 158.

85. Véase, entre otras, sentencia de la Corte Federal de 30-3-60, en *Gaceta Forense*, N° 27, p. 168.

## 4. LA SENTENCIA

A. *La relación e informes*

En la audiencia siguiente al vencimiento del lapso probatorio, el Juez debe comenzar, 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 Terminal fijará la segunda audiencia para oír los informes de las partes, los que continuarán, si fuere el caso, en audiencias sucesivas hasta su fin<sup>86</sup>.

B. *La decisión del juicio*

Dentro de la tercera audiencia siguiente a la realización del acto de informes, el Tribunal debe dictar Sentencia<sup>87</sup>. Esta decisión del juicio tiene como contenido, por una parte, la declaración de la necesidad de expropiar determinados bienes objeto del procedimiento; y por la otra, la estimación o desestimación de las oposiciones formuladas.

Por tanto, en las expropiaciones urbanísticas, la Sentencia no contiene apreciación alguna sobre el justiprecio de los inmuebles a expropiar. En efecto, en la legislación sobre expropiación general, la oportunidad del justiprecio está desvinculada de la sentencia, pues, en realidad, se trata, como se verá, de un acto complementario de la decisión del Tribunal. No sucede lo mismo en materia agraria, donde el justiprecio forma parte integrante de la decisión judicial, de manera que el Juez no sólo declara la necesidad de adquirir determinados bienes, sino que establece, además, el monto de la indemnización a pagar<sup>88</sup>. En nuestro criterio, esta misma solución debería acogerse en la expropiación general y urbanística, lográndose que la autoridad judicial interviniese más en el proceso de valoración para adoptar un criterio definitivo sobre

---

86. Artículo 29.

87. Artículo 29 de la Ley.

88. Véase Artículo 36, ord. 7 de la Ley de Reforma Agraria.

el precio a pagar en la expropiación, no como acto complementario del fallo, sino como parte integrante del fallo mismo.

### C. *Efectos*

El efecto fundamental de la sentencia, tal como lo señala el Artículo 8 de la Ley de Expropiación, es que "no podrá intentarse ninguna acción sobre la cosa que se expropia, después que haya sido dictada la sentencia que acuerda la expropiación". Como consecuencia "los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio".

Por otra parte, debe destacarse que la sentencia, en el juicio de expropiación, no tiene efectos traslativos del dominio del expropiado a la entidad expropiante, sino que como se verá, esta traslación sólo se produce con el pago de la indemnización. Como consecuencia, la sentencia en el juicio expropiatorio tiene carácter mero declarativo en relación a si procede o no la expropiación, esto es, declara con o sin lugar las oposiciones intentadas 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.

Por tanto, en el lapso que media entre la sentencia y el pago de la indemnización, el bien sigue siendo plenamente de su dueño. Sin embargo, a pesar de ello, la ley dispone, en su Artículo 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".

## 5. EL AVENIMIENTO

Una vez declarada por la sentencia 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 debe señalar día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación.

Para tal avenimiento es necesario que el expropiado tenga capacidad para transigir o enajenar; de lo contrario, debe nombrar un representante. Los defensores de los no presentes

y los mandatarios que no tengan poder para ejecutar actos de disposición o para transigir, carecen de facultad para este avenimiento<sup>89</sup>.

Si las partes llegan a un avenimiento sobre el monto de la indemnización, deberá levantarse un acta donde deben especificarse las razones que justifiquen el avalúo convenido<sup>90</sup>. En cambio, si no se logra el avenimiento, el Juez debe proceder a designar los peritos que habrán de efectuar el justiprecio de los inmuebles a expropiar, conforme a las normas que se señalan más adelante.

## 6. EL PAGO DE LA INDEMNIZACION

### A. Oportunidad

Sea que el monto de la indemnización se determine en el avenimiento logrado por las partes, sea que se establezca mediante justiprecio conforme a las previsiones de la ley según se verá más adelante, y una vez que esté firme es decir, una vez vencidos los cinco días para la impugnación, antes de procederse a la ocupación definitiva del inmueble, el ente expropiante debe consignar ante la autoridad judicial que conoce del juicio, el precio de la indemnización para que sea entregado al propietario o a quienes tengan derecho a ella, a menos que se haga constar que estos ya recibieron el pago<sup>91</sup>.

### B. Forma de pago

El principio general es que la indemnización debe ser consignada en moneda de curso legal en dinero efectivo. Sin embargo, la propia Constitución establece la posibilidad de que se efectúe el pago a término en casos de expropiaciones urbanísticas. La Constitución, en efecto, en su Artículo 101 establece lo siguiente:

*"Artículo 101.* En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento

89. Artículo 32.

90. Artículo 32.

91. Artículo 40 de la Ley.

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”.

El mismo principio lo recoge la Ley de Expropiación, al establecer en su Artículo 40, parágrafo único, lo siguiente:

“... Cuando se trate de la expropiación de inmueble con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá hacerse a término 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, y previo el otorgamiento de las garantías reales o personales que se constituyan, a cuyo efecto queda aquél expresamente autorizado para otorgarlas.

Sin embargo, mientras el propietario expropiado continuase en posesión material o disfrute del inmueble por no haberse efectuado la ocupación efectiva del mismo, los títulos que represente el precio no devengarán intereses”.

En estos casos, señala la Ley de Expropiación<sup>92</sup> que en la propia sentencia se expresará la forma de pago según lo reglamente el Ejecutivo Nacional y se hará constar la garantía constituida que responda al propietario por el valor de su inmueble. Si el expropiado debiere recibir de contado una parte del precio, o bonos, títulos o certificados representativos de su acreencia, la autoridad no ordenará expedir copia de la sentencia, mientras no haya sido configurado el dinero o los valores respectivos, o no tenga constancia de haberlos recibido directamente el expropiado.

En caso de que se trate del pago mediante la emisión de bonos de la deuda pública, estas operaciones se consideran como operaciones de Crédito Público sometidas, por tanto, a las previsiones de la Ley Orgánica de Crédito Público de

92. Artículo 41.

30 de julio de 1976<sup>93</sup> y a autorización de las Cámaras Legislativas mediante ley<sup>94</sup>.

### C. *Efectos de la consignación del precio*

Es sólo una vez que se ha consignado ante el Tribunal la suma correspondiente a la indemnización, los títulos o certificados que representan la acreencia o la constancia de que el pago se ha realizado, cuando el Juez puede ordenar que se expida copia de la sentencia que declara la expropiación al ente expropiante, para su registro en la Oficina Subalterna<sup>95</sup>.

Esto significa que es con la consignación o pago del precio cuando se produce el traslado del dominio del bien expropiado al ente expropiante; y sólo después de esta consignación es que se puede obtener copia de la sentencia expropiatoria, que es el título formal de traslado del dominio que habrá de registrarse, y en que el Juez ordenará a la autoridad política del lugar, que se haga entrega formal de la cosa expropiada al expropiante<sup>96</sup>.

Por tanto, el traslado del dominio no se produce ni con el posible convenimiento del expropiado en el juicio expropiatorio, ni con la sentencia, que es mero declarativa. Esta doctrina ha sido mantenida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1949.

En efecto, en sentencia del 9 de mayo de 1949, la antigua Corte Federal y de Casación 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

93. Artículos 3, 4 y 22.

94. Artículos 18, 44 y 50.

95. Artículo 41.

96. Artículo 41.

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”<sup>97</sup>.

En una Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de diciembre de 1963, se sostuvo también, lo siguiente:

“En verdad, conforme a lo dispuesto en el Artículo 205 del Código de Procedimiento Civil 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 pasada en autoridad de cosa juzgada”.

“Sin embargo, el hecho de que, en el procedimiento expropiatorio, se aplique, supletoriamente, el Código de Procedimiento Civil, 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 Código de Procedimiento Civil: tanto por su naturaleza, como por su objeto, entre otros motivos, uno y otro son sustancialmente distintos. Y de ahí, de que la doble circunstancia de que los derecho habientes 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 “sólo por causa de

---

97. Véase en *Gaceta Forense*, N° 2, pp. 28 y 29.

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 Código Civil 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 aun con la sentencia que favorable a éste recaiga en el respectivo procedimiento; pues ella 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 o parte de la propiedad o algún otro derecho", dice impropriadamente la Ley de la materia; pero si lo suficientemente claro para permitir entender que por la sentencia misma no se traslada el dominio, haya habido consentimiento 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"<sup>98</sup>.

Más recientemente, en sentencia de la misma Corte Suprema de Justicia de 24 de febrero de 1965 se admitió que el desistimiento en los juicios de expropiación podía producirse

98. Véase en *Gaceta Oficial*, N° 905 Extr. de 4-5-64.

aún después de dictada sentencia, pero siempre que fuera antes de la consignación del precio, pues se entiende que es en este momento que concluye realmente el procedimiento expropiatorio. En dicha sentencia, la Corte señaló lo siguiente:

“...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*: que comprende la consignación de la solicitud ante el órgano jurisdiccional competente (Artículos 19 y 20); solicitud de datos al Registro (Artículo 21); emplazamiento de los interesados (Artículo 22 y 23); contestación de la solicitud (Artículo 24); oposición y pruebas (Artículos 25, 26, 27 y 28); relación, informes y sentencias (Artículo 29); apelación (Artículo 30).

B) *Fase intermedia*: se comprenden en esta etapa del procedimiento, el avenimiento y el justiprecio. En efecto, dispone el Artículo 32 de la citada Ley, 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”.

“No lográndose el avenimiento —dice el Artículo 33— el Juez designará una hora de la tercera audiencia siguiente para el nombramiento de peritos que han de hacer el justiprecio, observándose las reglas del Código de Procedimiento Civil”.

Los Artículos 34 y 35 estatuyen, respectivamente, la forma de nombramiento de los peritos y las normas a las cuales ellos han de someterse para realizar el avalúo.

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 verse 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 el 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”<sup>99</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento judicial expropiatorio no está 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.

Por último, debe señalarse que otro de los efectos de la consignación del precio es que los créditos privilegiados o hipotecarios que existan sobre los inmuebles expropiados, se trasladarán al respectivo precio, en las mismas condiciones en que lo

---

99. Véase en *Gaceta Oficial*, N° 27676, de 24-2-65.

reciba el expropiado, pero con la obligación, para éste, de pagar al acreedor el equivalente de los intereses de esas obligaciones, mientras se encuentre en posesión material o disfrute del inmueble, a cuyo efecto el Juez debe tomar las precauciones necesarias en defensa de los derechos de dichos acreedores <sup>100</sup>.

En todo caso, como se dijo, después de dictada la sentencia, no pueden intentarse acciones de ninguna clase sobre la cosa que se expropia, y los acreedores sólo pueden hacer valer sus derechos sobre el precio una vez que se haya consignado <sup>101</sup>.

#### D. *La entrega del precio*

##### a. *Oportunidad*

Una vez consignado el precio, y si no hubiere oposición de tercero, el Tribunal ordenará entregarlo al propietario el mismo día de la consignación, todo o la cuota inicial, si fuere el caso, o los bonos certificados o títulos que representen su acreencia. Si notificado a tal efecto el propietario no concurre, o si no fuere hallado, se depositarán el dinero y valores en un instituto bancario o casa de comercio de reconocida solvencia <sup>102</sup>.

##### b. *La oposición a la entrega*

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 podrá acordar o negar el depósito, pudiendo abrir una articulación por ocho días si alguna de las partes lo pidiera <sup>103</sup>.

---

100. Artículo 40 de la Ley.

101. Artículo 8 de la Ley.

102. Artículo 42 de la Ley.

103. Artículo 45.

c. *Las deducciones a la indemnización*

Quando 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<sup>104</sup>.

Quando 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<sup>105</sup>.

7. EL DESISTIMIENTO EN EL JUICIO EXPROPIATORIO

Tal como se señaló, y por cuanto el traslado del dominio en el juicio expropiatorio se verifica con la consignación del precio, la entidad expropiante puede desistir del procedimiento aún después de dictada sentencia y antes de que se produzca dicha consignación. Esta ha sido la doctrina de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, en sentencia de 24 de febrero de 1965, la Corte sostuvo lo siguiente:

“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 consi-

104. Artículo 42.

105. Artículo 44.

guiente, mientras no se han agotado esas etapas, el juicio no ha concluido; o sea, se encuentra en un estado determinado; y en tal caso, son procedentes el desistimiento o el convenimiento previstos en el Artículo 206 del Código de Procedimiento Civil”<sup>106</sup>.

## V. EL JUSTIPRECIO

### 1. OPORTUNIDAD

Las normas relativas al justiprecio consagradas en la Ley de Expropiación deben seguirse en caso de arreglo amigable, fuera del juicio expropiatorio, o en el curso del procedimiento judicial, cuando, después de dictada sentencia, no se logre un avenimiento entre las partes.

En este caso, el Juez designará una hora de la tercera audiencia siguiente a la oportunidad señalada para el avenimiento, para el nombramiento de los peritos que han de hacer el justiprecio, de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil<sup>107</sup>.

El nombramiento 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 concurriese o no pudiese avenirse en el nombramiento del tercero, el Juez hará el nombramiento del que le corresponda a la parte y del tercero, o de éste solamente, en sus casos<sup>108</sup>.

### 2. ELEMENTOS DEL PERITAJE

Tres tipos de elementos deben considerar los peritos en el justiprecio de los inmuebles a los efectos de determinar la indemnización que corresponde al propietario: elementos generales, elementos obligatorios y elementos especiales. Estos elementos deberán también tomarse en cuenta, en cuanto sean aplicables, respecto del justiprecio de las mejoras y perjuicios del poseedor<sup>109</sup>.

106. Véase en *Gaceta Oficial*, N° 27676, de 24-2-65.

107. Artículo 33.

108. Artículo 34 de la Ley.

109. Párrafo único del Artículo 35 de la Ley.

### A. *Elementos de carácter general*

En general, en el justiprecio de todo inmueble que se trate de expropiar total o parcialmente, se especificará su clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas, su probable producción y todas aquellas circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor<sup>110</sup>.

Los peritos, por tanto, tienen una amplia facultad de apreciación para determinar el justiprecio. Tal como lo ha señalado la Corte Federal en sentencia del 5 de agosto de 1959:

“La Corte observa: En el campo del procedimiento civil o penal podría 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 aun sobre aquellos elementos que prescribe la Ley de Expropiación en su Artículo 35, que han de ser tomadas 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 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, cuáles 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 ac-

---

110. Artículo 35 de la Ley.

tividades, 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 peritos 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 expresaren, o que del examen del justiprecio o avalúo 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 les 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”<sup>111</sup>.

### B. *Elementos obligatorios*

Pero además de los elementos de carácter general, por disposición expresa del Artículo 35 de la Ley de Expropiación:

---

111. Sentencia de 12 de agosto de 1952, en *Gaceta Forense*, N<sup>o</sup> 25, pp. 120 a 122.

“Entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación; y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares”.

Conforme a esto, los peritos, por tanto, deben tomar en cuenta necesariamente, los siguientes valores: el valor fiscal, el valor comercial y los valores medios.

#### a. *El valor fiscal*

El valor fiscal se determina por aquellos valores que hayan sido declarados o aceptados, por el propietario a efectos fiscales: por ejemplo, el valor declarado en una declaración de impuesto de sucesiones o el valor aceptado en la fijación de los impuestos municipales sobre inmuebles urbanos (derecho de frente).

Sobre la necesidad de estimar el valor fiscal, la Corte Federal, en sentencia de 28 de abril de 1960, señaló que en el justiprecio de inmuebles debe siempre determinarse, y en caso de no poderlo hacer, debe declararse la imposibilidad para ello. Si se omite este valor fiscal o las razones por las que no se toma en cuenta, el peritaje está viciado de nulidad<sup>112</sup>.

#### b. *El valor comercial*

El valor comercial se determina por los precios establecidos en los actos de transmisión realizados respecto del inmueble que se expropia, antes de los seis meses que preceden al Decreto de expropiación<sup>113</sup>. Por ello en ningún caso los peritos pueden tomar en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto<sup>114</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con sentencia de la Corte de 5 de agosto de 1959, los peritos deben tomar en cuenta solo las

112. Véase en *Gaceta Forense*, N° 28, p. 32.

113. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 7-4-65, en *Gaceta Oficial* N° 27734, de 12-5-65.

114. Artículo 35 de la Ley.

traslaciones de la propiedad realizadas por medio del registro y no las que existan por documento privado que no ha sido registrado <sup>115</sup>.

c. *El valor medio* .

El valor medio se debe establecer por los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares al que se expropia, durante los últimos doce meses anteriores al decreto de expropiación. 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 peritos para determinar el valor medio del inmueble, no se habían realizado en el referido término de doce meses <sup>116</sup>. En todo caso, en otra sentencia de 5 de agosto de 1959, la Corte estableció que los doce meses son los anteriores al decreto de expropiación y no los que preceden al avalúo <sup>117</sup>.

C. *Elementos de carácter particular*

Además de los elementos generales y obligatorios, la Ley de Expropiación regula elementos especiales, en la expropiación parcial y en caso de indemnizaciones particulares.

a. *En la expropiación parcial*

En efecto, el Artículo 35 de la ley establece que, cuando el justiprecio verse sobre parte de una finca o derecho, los peritos formarán un capítulo en el cual determinarán 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. Si la estimación del beneficio excediere de la del perjuicio, el exceso se imputará al valor de la parte expropiada. En todo caso, si el exceso fuere mayor de un cuarto de la indemnización debida al propietario, puede éste optar por la expropiación total declarando que acepta el justiprecio precedentemente efectuado.

115. Véase en *Gaceta Forense*, N° 25, pp. 138 a 141.

116. Véase en *Gaceta Forense*, N° 28, pp. 30 a 32.

117. Véase en *Gaceta Forense*, N° 25, pp. 133 a 137.

b. *En las indemnizaciones particulares*

Conforme al Artículo 36 de la Ley de Expropiación, hay lugar a indemnización, y ella debe ser estimada por los peritos, cuando a los propietarios se les prive de una utilidad, queden gravados con una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos.

3. PROHIBICIONES A LOS PERITOS

Los peritos, tal como se señaló, no podrán tomar en cuenta en el avalúo de los inmuebles a expropiar, el mayor valor que puedan tener debido a su proximidad a las obras en proyecto y que motivan la expropiación<sup>118</sup>.

Por otra parte, conforme a lo previsto en el Artículo 38 de la ley, 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.

En los casos de expropiaciones urbanísticas, 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<sup>119</sup>.

Precisamente por ello, y para evitar que se sigan causando graves perjuicios a los particulares por las afectaciones eternas del inmueble urbanos, es que la Ley Orgánica de Régimen Municipal estableció en su Artículo 85 lo siguiente:

*Artículo 85:* Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá

118. Artículo 35.

119. Artículos 11 y 38.

exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Conforme a esta norma, transcurridos los cuatro años, al quedar sin efecto la afectación, en una eventual expropiación posterior, se tendrían que tomar en cuenta las mejoras efectuadas hasta tanto se dicte de nuevo un Decreto de expropiación especial.

#### 4. LA IMPUGNACION DEL JUSTIPRECIO

La Ley de Expropiación no regula en particular la posibilidad de impugnación del justiprecio. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Federal ha admitido la posibilidad de dicha impugnación dentro de un lapso de 5 días a contar de la consignación del mismo en el Tribunal<sup>120</sup>.

Una vez vencido dicho lapso, se estima que el justiprecio queda firme, en cuyo caso debe procederse a la consignación del precio<sup>121</sup>.

---

120. Sentencias de 21-2-52, en *Gaceta Forense*, N° 10, pp. 103 a 108; y de 29-10-59, en *Gaceta Forense*, N° 26, pp. 74 a 76.

121. Artículo 40.



SEGUNDA PARTE

# DOCTRINA ADMINISTRATIVA

EXPROPIACION GENERAL Y  
EXPROPIACION AGRARIA



## I LA FINALIDAD DE LA EXPROPIACION

### 1. OBRAS DE UTILIDAD PUBLICA

1. PN 156 - p. 9

18-3-55

*Es la naturaleza de la obra construida o que se proponga realizar la Administración Pública la que permite o no calificar dicha obra como de utilidad pública o social, independientemente de la persona que la construyó o a la cual corresponde su ejecución.*

En el procedimiento de expropiación de una franja de terreno perteneciente al fundo "Jose" o "José", ubicado en jurisdicción de los Distritos Bolívar y Peñalver del Estado Anzoátegui, la parte expropiada impugnó la legalidad de la solicitud "por haber omitido en ella una serie de formalidades básicas para que pueda prosperar la acción", y expuso al respecto que el artículo 2º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública Social establece cuáles son las obras que deben considerarse como de utilidad pública y menciona, entre otras, las que sean ejecutadas por personas o empresas debidamente autorizadas; que como en la franja de terreno estaba ya construida una carretera y un oleoducto por orden de varias empresas petroleras, debía haberse expuesto en el libelo respectivo "que las empresas que construyeron las obras establecidas en la faja de terreno objeto de la expropiación" habían sido debidamente autorizadas para ello, y que tal no lo expresaba la solicitud ni el Decreto Ejecutivo Nº 88, de fecha 25 de febrero de 1954. En el acto de informes y en la réplica respectiva, se alegó al respecto lo siguiente:

"Sin entrar a discutir, por no ser materia de este juicio, si las Empresas demandadas están o no autorizadas para construir la

carretera y oleoducto antes mencionados, habremos de observar que, en realidad la Ley no distingue, y por tanto al intérprete no le es dable distinguir, si se trata de una obra construida o por construirse para calificarla como de utilidad pública; la Ley sólo quiere evitar que las autoridades, sin el cumplimiento de las formalidades previas del juicio de expropiación, procedan a consumir ésta y a construir obras de utilidad pública en bienes pertenecientes a los particulares; pero, en el caso discutido, se trata ya de un hecho consumado, cual es el de que existe una carretera y pasa un oleoducto por una franja de terreno que forma parte de las tierras del fundo "Jose" o "José", pero sin que la Nación ni ninguno de sus personeros haya tomado parte alguna en la ocupación de esa zona de terreno ni en la construcción de una y de otra obra; mas, la forma cómo esas obras fueron construidas no puede influir en el carácter de obra de utilidad pública que esa carretera y ese oleoducto tienen, conforme a expresas disposiciones de la Ley; y si es permitido recurrir al procedimiento de expropiación para poder construir esa carretera y ese oleoducto, con mayor razón tiene que estar autorizado ese mismo procedimiento para impedir que vaya a destruirse una u otra obra después que ya están construidas.

Así pues, es errónea la tesis de que la Ley califica las obras de utilidad pública en el artículo 2º y menciona "entre otras, las que sean ejecutadas por personas o empresas debidamente autorizadas", pues esa afirmación pretende confundir el fundamento mismo de la calificación de obras de utilidad pública. No priva a los efectos de la aludida calificación la persona o entidad, pública o privada, que ejecute las obras; como categóricamente lo dice el artículo que parcial y erradamente se ha citado: "Se considerarán como obras de utilidad pública, LAS QUE TENGAN POR OBJETO DIRECTO PROPORCIONAR A LA NACION EN GENERAL, A UNO O MAS ESTADOS O TERRITORIOS, A UNO O MAS PUEBLOS O REGIONES, CUALESQUIERA USOS O MEJORAS QUE CEDAN EN BENEFICIO COMÚN", y tales obras calificadas de utilidad pública, siguen siéndolo aunque sean ejecutadas "por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados, de las Municipalidades, de los Institutos Autónomos, o de particulares o Empresas debidamente autorizadas": Quiere decir que es la naturaleza misma de la obra la que permite o no calificarla de utilidad pública o social, y no las personas que la hayan construido; por lo tanto, un oleoducto, una carretera, son bienes de utilidad pública, sea cual fuere el que los haya construido".

*independientemente de que vayan a ser construidas o de que estándolo ya, se las declare como tales para evitar su destrucción.*

Con respecto a la audaz afirmación de que esa calificación legal de obras de utilidad pública contenida en el artículo 11 de la Ley de la materia, sólo se refiere a las obras "futuras" o que están por construir, pero no como en el caso de autos, en que las obras ya están construidas, consideramos que es asaz peregrina tamaña afirmación, porque equivale a sostener el absurdo de que la obra es de utilidad pública cuando aún no se ha construido, y que en cambio, pierde ese carácter después que se la construye.

"Queda, pues, reducido el problema en discusión a saber si ante un hecho consumado, como lo es el de que esté ya construida una obra de las calificadas por la Ley como de utilidad pública, se permite o no recurrir al procedimiento que determina la "Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social" para lograr la expropiación, y consecuentemente, para evitar que sea destruida la obra aludida; no creemos que dentro de los sanos principios de la lógica, conforme a los principios generales del derecho, y con acatamiento de las normas legales de interpretación, haya ninguna persona que se atreva a sostener que el procedimiento de expropiación no proceda en este caso; y por interpretarlo así, lógica y jurídicamente, fue por lo que el Ejecutivo Nacional dictó el referido Decreto número 88 de fecha 25 de febrero del año próximo pasado, en el cual dispuso proceder a la expropiación de la faja de terreno discutida.

"Una vez más, en cuanto respecta a este argumento, queremos dejar meridianamente aclarado, que el procedimiento de expropiación instaurado no implica en modo alguno el reconocimiento de las pretensiones que por ante los Tribunales de Anzoátegui se discuten, en cuanto a la propiedad de la zona discutida y la indemnización de daños y perjuicios que dice haber sufrido el doctor M. A. L. R. en virtud de la ocupación de esta zona. La expropiación solicitada sólo constituye una medida de emergencia que trata de resguardar las obras de utilidad pública tantas veces mencionadas, de las secuelas demoledoras que puedan derivarse del juicio en cuestión, ya que, como acertadamente lo exponen connotados expositores en materia de expropiación, entre ellos el notable tratadista de Derecho Administrativo, doctor Rafael Bielsa, dicha materia realiza "la transformación de un *derecho real* en un *derecho personal*, y que, desarrollado este concepto por el Profesor Max Consoli, en su obra "La Expropiación y lo contencioso administrativo", nos lo explica diciendo que la expropiación tiene la particularidad de desviar el derecho de los particulares sobre las *cosas* que caen bajo el imperio de dicha medida, para hacer incidir sobre la *indemnización* que por la cosa expropiada se acuerda; hemos con-

siderado muy conveniente hacer la transcripción de las propias palabras del nombrado Profesor, a la página 49 y siguiente de su referida obra que dice: “El caso de la acción reivindicatoria de un terreno, es la que mejor pone de relieve, *del punto de vista del derecho privado*, la transformación del *derecho real (propiedad)*; 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 del valor del bien expropiado, es decir la indemnización*”.

“Es este el fundamento técnico, tanto del Decreto Ejecutivo N° 88, como de nuestra solicitud de expropiación, y por tanto, no privan en su contra los elementos de la parte contraria que le atribuye caracteres violatorios de la Ley, porque deforma el espíritu de la misma”.

3. PN I56 - p. 10

12-5-55

*Sólo es la naturaleza misma de la obra y no la clase de persona que las realiza, la que sirve de base para su clasificación como de utilidad pública.*

“Se repite aquí la tesis expuesta en la contestación a nuestra solicitud, en cuanto a que la Ley establece “cuáles son las obras que deben considerarse como de utilidad pública y entre otras alude a las que sean ejecutadas por personas o Empresas debidamente autorizadas”. En nuestros informes demostramos, con la transcripción del artículo 2° de la Ley de la materia, que sólo es la naturaleza misma de la obra y no la clase de persona que las realiza, la que sirve de base para su clasificación como de utilidad pública.

“Se ha dicho también que conforme al artículo 3° de la Ley correspondiente “no podrá llevarse a efecto expropiación de bienes inmuebles, sino mediante los requisitos allí determinados, entre los que se encuentra la “disposición formal que declara la utilidad pública”; que el Ejecutivo Federal declarará que una obra es de utilidad pública cuando en todo o en parte haya de ejecutarse con fondos nacionales, o se la considere de utilidad pública; por tanto, en nuestra solicitud de expropiación no se cumplieron esos requisitos, porque no se ha demostrado que las Empresas constructoras de las obras hubieran sido debidamente autorizadas para construirlas, y que en el Decreto número 88 no se declaró formalmente la utilidad pública de la faja ordenada expropiar, sin que pueda decirse que tal declaratoria previa no es necesaria en este caso, porque la única excepción al respecto es la contenida en el artículo 11 de la Ley de la materia que dice de “las construcciones de ferrocarriles, carreteras, caminos...”, PERO SON LAS CONSTRUCCIONES A EJECUTARSE EN EL FUTURO Y NO LAS YA EJECUTADAS O CONSTRUIDAS”.

“Estamos de acuerdo en que la expropiación no puede verificarse sino conforme a la Ley; de no, ni el Ejecutivo Nacional hubiera dictado el Decreto ordenando la expropiación, ni esa Honorable Corte estaría ocupada con el proceso de autos.

“En cuanto a las otras afirmaciones, estimamos que, mayúscula confusión afecta a la parte contraria y le impide distinguir entre las expropiaciones, propia del derecho público, y otros asuntos como la ocupación, la reivindicación y el cobro de daños y perjuicios, que son de derecho privado. En gracia del argumento podíamos admitir los hechos en la forma en que los narra la parte contraria, y aun así, es necesario distinguir entre dos cuestiones de diversa naturaleza, que se han planteado: 1º) Una o varias Empresas ocupan indebidamente tierras ajenas y en esas tierras construyen una carretera y un oleoducto; el sedicente propietario, víctima de la indebida ocupación, demanda ante los tribunales competentes la reivindicación de la zona ocupada y la indemnización de los daños y perjuicios que dice haber sufrido; hasta aquí las cuestiones planteadas son de derecho privado y corresponde resolverlas al Juez *a-quo*. 2º) Por otro lado, habida consideración de que las obras construidas en la zona ocupada aportan beneficios comunes a la colectividad, y están calificadas por la Ley como de evidente utilidad pública, el Gobierno Nacional declara la expropiación de la franja de terreno donde esas obras están construidas, y ordena proceder a la expropiación de la misma por las vías legales; estas cuestiones pertenecen al derecho público y muy remota relación tienen con las anteriormente expuestas como de derecho privado, correspondiendo en decisión a la Corte Federal.

“No se necesita comprobar si las Empresas constructoras de esas obras estaban autorizadas para construirlas, porque en esos actos de ocupación indebida de las tierras y de construcción de una carretera y de un oleoducto, las Empresas actuaron como personas de derecho privado, y en forma alguna relacionada con la cuestión de expropiación, que es apenas ahora cuando ha surgido; y además, porque ello es asunto que se debate y quedará decidido en el juicio que se ventila ante los Tribunales del Estado Anzoátegui; tampoco se necesita que se declare la utilidad pública de las obras porque éstas tienen evidentemente ese carácter, como expresamente se dice en el artículo 11 de la Ley de Expropiación y en el 1º de la Ley de Hidrocarburos, y como quiera que es al Legislador a quien corresponde declarar ese carácter utilitario, exigirle nueva declaratoria sería pedir que incurriese en innecesaria repetición”.

*por construirse, sino también respecto a las ya construidas.*

“Con respecto a que el referido artículo 11 de la Ley de la materia sea sólo aplicable a las obras que están por construirse y no a las ya construidas, baste con decir que la Ley de Expropiación no hace distingos en cuanto a los bienes que son objeto de ésta; dada la plena aceptación que de la tesis doctoral del doctor Leopoldo González Celis ha hecho la parte contraria en sus informes, nos permitimos transcribir de esa misma obra los siguientes contundentes párrafos: A la página 27, Capítulo III, que trata de “Bienes susceptibles de expropiación”, dice: *“Teóricamente, como dice Berthélemy, no debe hacerse distinción entre los bienes sujetos a la expropiación forzosa, PUES LA COSA O MOTIVO DE ESTA PUEDE EXISTIR CUANDO ASI LO RECLAME EL INTERES GENERAL”*; luego, a la página 31 se lee: “Nuestra Ley atiende preferentemente a la calificación de tales obras y DICE QUE SON TODAS LAS QUE TIENEN POR OBJETO DIRECTO PROPORCIONAR A LA NACION EN GENERAL, A UNO O MAS ESTADOS O TERRITORIOS, A UNO O MAS PUEBLOS O REGIONES, CUALESQUIERA USOS O MEJORAS QUE CEDAN EN BENEFICIO COMUN. Pero al mismo tiempo, ella reconoce la evidencia del provecho que ofrece al grupo social ciertos trabajos y los exime de previa declaración en ese sentido, tales son: las construcciones de ferrocarriles, carreteras, caminos...”; a la página 32 expresa: “ PARA LOS TRABAJOS CUYO CARATER UTILITARIO ESTA RECONOCIDO DE ANTEMANO, EL DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL... ES SUFICIENTE PARA INTENTAR EXPROPIACIONES, SIN NECESIDAD DE LLENAR OTRAS FORMALIDADES PREVIAS”, y luego en perfecto acuerdo con el criterio que en nuestros informes hemos dejado expuesto sobre el sentido y alcance de la expropiación a la página 41 se lee: “En estos juicios administrativos, la decisión final limpia o depura la finca de todos los derechos privilegiados o hipotecarios que puedan tener con respecto a ella los acreedores de su antiguo dueño;... También desaparecen los otros derechos, ya sean reales... o personales... MAS AUN, EXTINGUEN HASTA LAS ACCIONES RESOLUTORIAS Y REIVINDICATORIAS... Los reclamantes tendrán un derecho sobre el precio y pagado éste, una acreencia contra el expropiado, si lo había percibido indebidamente. Ahora, digamos algo para aclara el punto concerniente a las acciones resolutorias: POR ELLAS SE RECLAMA LA RESOLUCION DEL CONTRATO QUE HABIA TRANSMITIDO LA PROPIEDAD AL EXPROPIADO; ESTE, POR EJEMPLO, COMPRO EL INMUEBLE SIN PAGAR SU PRECIO. EL VENDEDOR SEGUN EL DERECHO COMUN PODRIA DEMANDAR LA RESOLUCION DE LA VENTA Y HACERSE RESTITUIR LA COSA,

PERO ESTA FACULTAD NO LA TIENE CUANDO HA MEDIADO UN FALLO ACORDANDO LA EXPROPIACION”.

*Véase Nos. 127 y 143.*

2. LA FUNCION SOCIAL: LOS FINES DE REFORMA AGRARIA

5. CJIAN - JDRA - pp. 296-302 23-2-65

*El I. A. N. puede declarar la función social de un fundo en forma administrativa, ya sea cuando el fundo se encuentre en gestiones de adquisición para fines de la Reforma, o cuando se vaya a realizar una adjudicación especial a arrendatarios de ejidos u ocupantes de baldíos, ya que en cada uno de esos diversos casos, la actitud del I. A. N. frente al propietario o solicitante, depende básicamente de la función social.*  
*¿Qué es la Función Social? Concepto:*

No queremos plantear en este breve dictamen, debido a su naturaleza y finalidad específica, los discutidos criterios filosóficos jurídicos de si la propiedad es función social (Posición marxista) o la propiedad debe cumplir una función social (criterio tradicional), ya que nuestra legislación adopta en forma irrestricta la segunda posición, al establecer un régimen de reconocimiento y respeto a la propiedad privada (artículo 99 de la Constitución Nacional), pero sí hemos creído conveniente analizar en forma sucinta el concepto de la función social, su naturaleza y evolución.

La función social de acuerdo al criterio tradicional, es un principio, en sus orígenes metajurídicos, que surge como consecuencia de razones de orden demográfico y de la necesidad de establecer sistemas de tenencias y explotación de la tierra adecuados a las necesidades de subsistencia y de desarrollo de las naciones.

En Venezuela el principio de la función social de la propiedad es bastante reciente y ha sido el producto de la evolución de criterios políticos-sociales, acerca del papel que debe jugar la propiedad, y en forma especial la propiedad predial en la vida de los pueblos. Esta cuna metajurídica se observa en el texto del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el que se establece: *Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley, con fines de utilidad pública o de interés general”*. Del análisis de la norma constitucional transcrita se desprende en forma clara que nuestro LEGISLADOR se ha limitado a reconocer el principio de la función social como inherente al concepto mismo de propiedad, reconocimiento que da, sin embargo, rango constitu-

cional y eficacia jurídica al principio de que la propiedad debe cumplir una función social.

Es la Ley de Reforma Agraria la que viene a establecer, en forma más precisa, la obligación de la propiedad predial, de cumplir con su función social, estableciendo los requisitos de dicha función y las sanciones que su incumplimiento acarrea (artículo 19, L. R. A.).

Dentro de las corrientes renovadoras del criterio tradicional sobre la función social, viene predominando la opinión de que el reconocimiento de la propiedad privada por parte del Estado, debe estar condicionado al cumplimiento de la función social por parte de ésta. En tal sentido, el eminente autor español, Marín Pérez, en su monografía "Efectividad de la Función Social", ha expresado que en futuras reformas a los regímenes jurídicos de los países que han venido sustentando el criterio tradicional, es deseable que se establezca sin restricciones, que el Estado reconoce la propiedad privada condicionándola al cumplimiento de su función social, en tal forma, que si no se cumpliera con dicha obligación, se perdería *ipso jure* el derecho de la propiedad, al igual que pierde sus derechos reales el titular que no los ejerce, cuando hay otra persona que ha ejercido posesión útil para usucapir. Si el particular que ha poseído en forma pacífica, continua e ininterrumpidamente durante un determinado número de años de un determinado bien, lo adquiere por precripción adquisitiva ¿por qué razón no puede la colectividad, representada por el Estado, reivindicar un bien que ha sido prácticamente abandonado por sus propietarios y que le es necesario para su subsistencia y para su desarrollo?

La función social viene a ser, pues, la educación necesaria de la propiedad, en especial de la predial a los requerimientos de subsistencia y desarrollo de los pueblos, adecuación que viene a cumplirse mediante el establecimiento de justos sistemas de tenencias y de sistemas de explotación racionales, eficientes y funcionales.

*Requisitos necesarios para el cumplimiento de la función social. Necesidad de su concurrencia. Casos de ausencia absoluta y relativa de dichos elementos*

Según el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria la propiedad privada de la tierra cumple con su función social, cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

(A) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable, en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella, de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.

Este primer elemento debe ser considerado como la exigencia más importante de la función social, siendo la piedra angular de dicho principio. Para que el mismo se cumpla, es necesario que la

tierra sea explotada en forma racional, eficiente y funcional, aplicando eficaz y coordinadamente los factores de la productividad, a saber, capital, trabajo y tierra; y obteniendo su óptimo aprovechamiento de acuerdo a las características de la misma.

B) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta por causa justificada.

Según este segundo elemento, está a su vez subdividida en dos, que son:

1º) El trabajo y dirección personal de la empresa agrícola por propietario de la tierra, en el sentido de que las cargas y beneficios la planificación, dirección y vigilancia de las labores más importantes correspondientes a la empresa, para el cual trabajo, puede, sin embargo, auxiliarse y asesorarse con personal técnico idóneo.

2º) La responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, en el sentido de que las cargas y beneficios que pudieran obtenerse en la misma sólo pueden imputarse al propietario del inmueble, ya que de existir participación de terceros en las responsabilidades financieras, ello podría ser considerado como una forma de explotación indirecta.

Las obligaciones de trabajo y dirección personal y de responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario, no son exigidas en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada, casos que habría que analizar en sus manifestaciones específicas, ya que la Ley no establece ningún criterio de orientación sobre el particular.

C) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.

Este elemento tiene una importancia fundamental, ya que de la conservación de los recursos naturales renovables depende en gran parte la vida y futuro de las naciones. Los pueblos que mediante la utilización de inadecuados sistemas de explotación, han agotado sus suelos y sus recursos hidráulicos y forestales, han agotado también su capacidad de trabajo y de afrontar con firmeza y decisión el propio desarrollo económico-social del país.

D) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, y las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas.

De la lectura de este elemento, se puede apreciar que está aparentemente subdividido en tres sub-elementos, a saber:

1º) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado. Dichas normas están contenidas principalmente en la Ley del Trabajo y en el reglamento del trabajo para la agricultura y la cría, pero es de observar que son fuentes de derecho laboral, la equidad y los usos, los cuales deben observarse, en especial en lo referente a los usos, cuando sobrepasan las condiciones mínimas establecidas por la Ley.

2º) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen las demás relaciones de trabajo en el campo. Este sub-elemento es bastante impreciso, ya que no sabemos qué otras relaciones de trabajo pueden existir en el campo que no sean asalariadas; el trabajo presume necesariamente tres elementos a saber, prestación de servicios, subordinación y remuneración; faltando cualquiera de estos elementos no existe un contrato de trabajo.

3º) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen los contratos agrícolas.

Este sub-elemento es de gran importancia debido al reciente concepto legal de contratos agrarios aceptados por nuestra Legislación positiva. Las normas que regulan dichos contratos se encuentran básicamente en la Ley de Reforma Agraria, siendo sus fuentes supletorias, el Código Civil y la costumbre, la cual reviste importancia característica, debido a que los usos imperantes en el campo han dado vida a una serie de contratos muy particulares a los cuales se les ha dado nombres típicos, tales como medianería, aparcería, etc.; muchos de estos contratos permanecen innominados.

E) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas.

Muchas críticas ha recibido este elemento como necesario a la función social, ya que ha sido considerado como superfluo; sin embargo, los que han criticado y aún critican dicha exigencia legal, lo hacen en razón de un absoluto desconocimiento de los necesarios procesos de evolución de las estructuras jurídico-políticas de los pueblos. Nada hay que responda a las necesidades de subsistencia y desarrollo económico de una nación, como un catastro de tierras y aguas debidamente organizado, que permita con facilidad conocer nuestros recursos de tierras, hidráulicos y forestales, y en consecuencia permita establecer en un momento dado la forma de adecuar los recursos humanos de que se dispone a dichos recursos naturales, para beneficio exclusivo de la colectividad, a la cual debe garantizarse su subsistencia actual y futura.

Lamentablemente, los organismos encargados de organizar y ejecutar el catastro de tierras y aguas no le han dado la importancia que merece, teniéndolo relegado a un segundo término, impropio del papel que debe jugar en la renovación de las estructuras agrarias.

Un eficiente catastro debe ser complementado con un eficiente registro de la propiedad predial, siendo de observar que en Venezuela, el actual sistema de registro público es inoperante y no responde en forma alguna a las modernas concepciones sobre derecho registral.

En cuanto a la necesidad de concurrencia de todos dichos elementos para que un fundo cumpla con su función social, consideramos que el artículo 19 es bastante explícito al señalar que la propiedad privada de la tierra cumple con su función social, cuando se ajusta a todos los elementos esenciales que el mismo exige. La

falta de cualquiera de uno de dichos elementos, salvo caso de fuerza mayor o de hechos fortuitos, implica el no cumplimiento de la función social y en consecuencia, la afectabilidad del predio para fines de Reforma Agraria.

Sin embargo, es necesario distinguir entre la ausencia absoluta y relativa de dichos elementos, y sobre la gravedad de dicha ausencia. La Corte Suprema de Justicia tiene establecido, que para que un fundo deje de cumplir función social, es necesario que falte en forma absoluta algunos de los elementos esenciales exigidos por la Ley, y que dicha falta sea de total gravedad que implique la afectación del inmueble para fines de la Reforma Agraria. Nosotros no compartimos en forma absoluta el criterio de nuestro máximo Tribunal, porque creemos que por el hecho de estar subdivididos, como antes lo demostramos, algunos de dichos elementos esenciales, bastaría la falta absoluta de cualquiera de dichos sub-elementos, y en consecuencia la relativa de elemento esencial, para que un fundo, cualquiera dejara de cumplir con su función social; en lo que sí compartimos el criterio de la Corte, es en lo relativo a la gravedad de la falta, ya que creemos que no basta un incumplimiento eventual, sino que por el contrario debe tener reiteración y permanencia en el tiempo y ser de tal magnitud, a criterio del juzgador, para no implicar la afectabilidad del bien.

*¿Puede el Instituto declarar administrativamente y para fines específicos que un fundo cumple la función social?*

Creemos que el Instituto puede declarar la función social de un fundo en forma administrativa, ya sea cuando el fundo se encuentre en gestiones de adquisición para fines de la Reforma o cuando se vaya a hacer una adjudicación especial a arrendatarios de ejidos u ocupantes de baldíos, ya que en cada uno de esas diversos casos, la actitud del I. A. N. frente al propietario o solicitante, depende básicamente del cumplimiento de la función social.

A los fines de la adquisición de una finca por vía amistosa, el Instituto puede perfectamente aceptar que el fundo cumple con su función social y ordenar el pago, conforme a lo dispuesto en los artículos 33, 174 y 179 de la Ley de Reforma Agraria. Fundamentamos este criterio en algunas disposiciones aisladas contenidas en la Ley citada, entre las cuales podemos citar el artículo 174, el cual establece que los Bonos Clase "C", pueden ser utilizados "para el pago del precio de las tierras en aquellos fundos que aun cumpliendo con su función social, deban ser adquiridos o expropiados conforme al artículo 33 de esta Ley".

Por otra parte, el artículo 22 de la Ley de la materia, dispone que la falta de cumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la Reforma Agraria, lo que viene a significar que es necesario que el Instituto Agrario Nacional conozca

de dicho incumplimiento y proceda a afectar el inmueble por los medios que le concede la Ley.

Igualmente que el artículo 23 *ejusdem*, señala que el estado creará incentivo para quienes utilicen la tierra de acuerdo con su función social y contribuyen así al desarrollo del país. Sin duda alguna los organismos encargados de otorgar los permisos o beneficios creados por el Estado como incentivos a la función social, deben pronunciarse sobre el cumplimiento de dicha obligación legal, ya que de otra manera sería inoperante el artículo mencionado.

Todas las anteriores consideraciones nos llevan a concluir que el Instituto sí puede apreciar y declarar el cumplimiento de la función social de la tierra.

### *Alegación de la función social. Su prueba*

Nosotros creemos que la alegación de la función social es un hecho que corresponde, en principio, al propietario del inmueble, ya que a través del mismo obtiene ventajas específicas, tales como la inexpropiabilidad del inmueble, el pago del precio en las condiciones señaladas en el artículo 33, para el caso de que sea adquirido o expropiado por vía de excepción, y los premios y beneficios establecidos por el Estado como aliciente para el cumplimiento de la función social.

Sin embargo, en cuanto a la alegación de la función social es necesario distinguir los casos correspondientes a procedimientos judiciales y a procedimiento amistoso.

En el primer caso, si el Instituto demanda la expropiación de un inmueble por vía ordinaria, corresponderá al propietario alegar y demostrar, de acuerdo al principio de la carga de la prueba, que su fundo cumple función social, y si demostrare tal aseveración, la consecuencia lógica de tal hecho será la declaratoria sin lugar de la acción expropiatoria. Pero si el Instituto demanda la expropiación de un inmueble por vía de excepción, el propietario no está obligado a alegar ni demostrar hechos afirmados por la entidad expropiante a la cual, sin embargo, corresponde probar el fundamento de la expropiación por vía de excepción, en los términos exigidos por la Ley.

En el segundo caso, cuando se tramitare la adquisición de un inmueble por haber sido solicitado en dotación, en la solicitud correspondiente los interesados, por mandato del artículo 93 de la Ley de Reforma Agraria, deberán expresar si el fundo cumple o no con su función social. En todo caso, la afirmación del solicitante debe ser apreciada por el Instituto, ya que de ella depende básicamente la afectabilidad del inmueble para fines de la Reforma, y su forma de pago en caso de ser adquirido por vía de excepción. Estimamos que el propietario debe colaborar activamente en la demostración de esta prueba, pero aun cuando no lo hiciere, el

Instituto debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la función social. Es de observar que en los informes técnicos elaborados en los Departamentos competentes del Instituto, se viene siguiendo esta práctica que consideramos ajustada a derecho.

En el juicio, la prueba de la función social debe hacerse de acuerdo a los medios permitidos por nuestra legislación sustantiva y adjetiva sobre el particular.

El examen extrajudicial de la función social, efectuado por el Instituto para fines de dotaciones agrarias y adquisiciones de tierras, debe ser hecho mediante el análisis de los hechos, circunstancias y documentos, que sirvan para demostrarla eficazmente, que deben hacer los técnicos encargados de la elaboración de los informes correspondientes. Cuando se pretenda aspirar a la dotación de los baldíos o ejidos conforme a los términos de la Ley, el examen versará sobre todos dichos hechos y circunstancias, pero con la particularidad de que el fundamento y prueba de la función social corresponde a la iniciativa del solicitante y no del Instituto, quien se limitará a analizar los hechos alegados y pruebas producidas ampliándolos de oficio cuando lo considere pertinente.

## II. LEGITIMACION

6. PGR - D68 - pp. 55-57

25-7-68

*El Ejecutivo Nacional no puede, sin infringir la normativa hacendaria, obligarse al pago del precio de un inmueble cuya expropiación fue decidida por el Poder Ejecutivo de un Estado, pues carece de legitimación activa.*

“1) El Ministerio de Obras Públicas se excedió del marco de sus atribuciones al prometer cancelar con fondos nacionales la adquisición de un bien necesario para una obra de carácter estatal. Según el Artículo 10 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sólo corresponde a la administración nacional las obras que en todo o en parte se ejecuten con fondos nacionales, o que se consideren de utilidad nacional. No era este el caso de la Avenida Maracaibo-San Francisco, puesto que su ejecución y las expropiaciones consiguientes fueron decretadas por el gobierno del Estado Zulia. Mal podía el Ministerio de Obras Públicas intervenir directamente en un procedimiento expropiatorio que no había sido iniciado por la República, sino por otra persona jurídica.

2) Puesto que la obra no correspondía a la administración nacional, el gasto de la adquisición no podía estar autorizado en la Ley de Presupuesto, y, por tanto, al comprometerse a efectuarlo, el Ministerio infringió el Artículo 188 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que dispone: "Las partidas del Presupuesto son el límite de acción del Ejecutivo Nacional para la ordenación de los gastos".

3) El supuesto compromiso fue contraído por ese Despacho sin la intervención de la Contraloría General de la República, lo cual configura una infracción del Ordinal 11 del Artículo 172 de la misma Ley de Hacienda. Es cierto que en los procedimientos expropiatorios no cabe la intervención del organismo contralor, pero en este caso el Poder Nacional no actuaba como ente expropiante, luego, en lo que a él concernía, se trataba de una adquisición ordinaria; y si se sostuviere lo contrario, es decir, que la intervención de la administración central era a título de expropiante, entonces habría que concluir en que se incurrió en violación del Artículo 34 de la Ley de Expropiación, en concordancia con el Parágrafo Único del Artículo 3º *ejusdem*, por cuanto el avalúo del inmueble fue practicado por dos peritos que no fueron designados en la forma prevista en la primera de las normas citadas.

Aparte de los señalados vicios que afectan a la negociación, el pago parcial hecho a la propietaria es asimismo nulo, por contrario a lo dispuesto en el Artículo 227 de la Constitución Nacional, que prohíbe hacer "gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de presupuesto", y en el Artículo 200 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, conforme al cual los Ministros no pueden "autorizar ni disponer gastos para los cuales no exista un crédito legalmente acordado". Finalmente, el referido pago parcial violó el Artículo 61 de la misma Ley Orgánica, porque fue efectuado mediante cheques y no "en virtud de órdenes de pago expedidas de acuerdo con las formalidades legales", y por igual razón impidió el control posterior que debe ejercer la Contraloría General de la República sobre las ordenaciones de pago y burló así el mandato contenido en el Número 1 del Artículo 172 *ejusdem*.

Por todo lo expuesto, considera este Despacho que, tanto por ser nulo el compromiso como por serlo igualmente el pago, la República hizo a la reclamante un *pago indebido* y, en consecuencia, no sólo debe ser declarada improcedente la reclamación por el saldo del precio, sino que además, de acuerdo con la previsión del Artículo 1178 del Código Civil, sería procedente la reposición de lo abonado a cuenta de dicho precio.

## III. EL OBJETO EXPROPIABLE

7. PN - I57 - p. 42

11-12-56

*No puede admitirse la expropiación de los bienes pertenecientes a la Universidad Central de Venezuela por ser contraria a la ley y a la misma lógica jurídica.*

Sea propietaria la Nación o la Universidad Central, la expropiación no tendrá lugar, porque representa un acto de soberanía reservado al Estado, conforme al cual se restringe o limita el derecho de propiedad en favor de la utilidad social, aplicable sólo en la esfera del patrimonio particular cuando debe incorporarse al dominio de la Nación para satisfacer la utilidad pública. La Nación es el ente expropiante por excelencia, y en grado secundario, por subrogación, las Municipalidades y demás Corporaciones y Organismos a quienes la Ley les acuerda excepcionalmente esta facultad.

Y los bienes que pertenecen a la Nación o a los entes morales de derecho público, que son derivaciones de ella, no pueden ser objeto de expropiación, porque ello iría contra el sentido y el alcance jurídico de la Ley y el concepto mismo de "expropiación"; ésta, en efecto, por definición, es la privación del dominio privado decidida por el Poder Público en nombre de un interés colectivo; por tanto, mal podría admitirse la privación por este mismo poder público de bienes y derechos que le pertenecen, pues ello conduciría a una auto-expropiación contraria no sólo a la Ley como se ha dicho, sino incluso a la misma lógica jurídica, y conforme a ello, requiérese necesariamente, para el ejercicio de este derecho, que exista dualidad de sujetos, o sea, de un ente expropiante y otro expropiado, y en el caso del Estado, la Nación y demás personas morales de derecho público, no se opera tal relación, porque no existe el sujeto expropiado, y en tales condiciones se hace imprecendente la aplicación de la Ley misma.

8. PGR - D71 - p. 198

20-10-71

*La expropiación se concibe como una figura anterior al hecho de la ocupación. Después de ocurrida ésta y de haber pasado el bien al dominio de la Nación, ya no hay bien qué expropiar y sólo procede el pago de indemnización al propietario.*

La expropiación sólo se concibe, en los propios términos constitucionales, como una figura anterior al hecho de la ocupación cuando

—como en este caso—, la ocupación ya ha ocurrido y el bien pasó al dominio público. Ya no hay cosa qué expropiar y procede sólo el pago de una justa indemnización al propietario afectado, puesto que su derecho fue sacrificado en beneficio del interés de la colectividad. Es entonces preciso que sea compensado mediante el pago de indemnización. Ahora bien, en el presente caso, ese Ministerio acepta haber ocupado el inmueble para la construcción de la segunda etapa —sector La Plata— de la carretera, y como el bien ocupado era propiedad del reclamante, según se señaló en el capítulo anterior, éste tiene derecho a percibir la indemnización que sea consecuencia de la ocupación mencionada, para cuyo cálculo se requiere el concurso de la Contraloría General de la República.

9. PGR - D73 - pp. 205-206

23-3-73

*El inmueble objeto de la expropiación está suficientemente identificado cuando se expresan su ubicación, su cabida y sus linderos.*

En el escrito contentivo de la solicitud de expropiación se señala textualmente: "...un inmueble que se encuentra en la referida zona, ubicado en la Avenida Cristóbal Rojas, Urbanización San Bernardino, Parroquia San José, Departamento Libertador del Distrito Federal, cuya superficie es de aproximadamente, según documento, de un mil diez metros cuadrados con veintitrés decímetros cuadrados, (M<sup>2</sup> 1.010,23) y según linderos físicos de setecientos diecinueve metros cuadrados con ochenta y cinco decímetros cuadrados (M<sup>2</sup> 719,05) y sus linderos generales, son: Norte, terrenos propiedad del Sindicato San Bernardino; Sur, Avenida Cristóbal Rojas; Este, inmueble propiedad de Abraham A. Slimak y Clara H. de Slimak; y Oeste, inmueble propiedad de Josef Kleiner Wiener. Los datos transcritos: ubicación, cabida y linderos, son determinantes y concluyentes para la identificación de los inmuebles conforme lo exige la legislación venezolana. Igualmente, al solicitarse la expropiación total de un inmueble, es obvio, que tal expresión abarca, tanto el terreno como la construcción que se halla levantada sobre él. Es ilógico pretender, como en efecto pretende el ciudadano defensor *Ad Litem* que "las edificaciones" no constituyen objeto de la expropiación solicitada, pues de acuerdo al Artículo 527 del Código Civil, son inmuebles los edificios y toda construcción adherida de modo permanente al suelo. En consecuencia, sí se hallan incluidos en el objeto de la expropiación requerida. El Artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social exige el señalamiento de la cosa objeto de la expropiación y los elementos que permitan su identificación. Elementos éstos que en el caso de autos están suficientemente identificados al establecerse

la ubicación, linderos y cabida del inmueble requerido en la solicitud de expropiación; la jurisprudencia patria ha estimado que se han cumplido los requisitos exigidos por la Ley, sin que sea necesario que se expresen el número de grietas de cada casa, su extensión y dirección, ni el número de metros de rolamientos de los techos y otros detalles (sentencia del 24 de enero de 1944, Memoria de 1945, Tomo I, página 156). Interpretar el Artículo 20 de la Ley de Expropiación de la manera como lo hace el ciudadano defensor en el sentido de pretender que hay que detallar minuciosamente todos y cada uno de los componentes del inmueble, es un absurdo, pues conforme a las más concretas normas de hermenéutica jurídica, establecidas por la jurisprudencia universal y consagradas por el Artículo 4º del Código Civil, en la interpretación de la Ley debe atribuirse al texto legal en sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. No es prudente, más tratándose de un procedimiento tan especial, como el juicio de expropiación, aferrarse rígidamente a interpretaciones restrictivas e inflexibles sobre todo cuando ello conduce a innecesarios retardos en los procesos, como sería, por ejemplo, atentar contra los principios de economía y celeridad procesales que caracterizan al procedimiento expropiatorio.

10. PGR - D73 - pp. 206-210

29-3-73

*No es ilegítima la decisión de expropiar, para un ensanche de vía, los inmuebles situados en uno de los lados de la misma.*

Señalan los recurrentes que la aludida violación consiste en que se decidió expropiar sólo a los dueños de inmuebles situados en el lado norte de la avenida, lo cual transgrediría también el principio de la justa distribución de las cargas tributarias —Artículo 223 de la Constitución— y el Artículo 12 de la ley especial sobre expropiación, infracción que, "...a la vez, se extiende a la de los Artículos 99 y 101 de la Constitución, que fundamentan el instituto de expropiación en nuestro sistema jurídico..."

#### *Violación del principio de igualdad ante la ley*

No comprende esta Procuraduría los argumentos de los impugnantes para alegar que se ha dado un trato discriminatorio a los derecho-habientes en la acera norte, quienes podrán ser expropiados, en relación a los de la acera sur, quienes, hasta ahora, no se ha previsto expropiar, al menos para la obra de ampliación.

Si tal argumentación fuese valedera sería imposible realizar obras públicas, previo el mecanismo de la expropiación, pues cualquier

propietario afectado pretendería idéntica violación al decidir la administración realizar el trabajo en su inmueble y no en el de otros o atender al fin perseguido por otros medios.

La “inmanente” garantía de la igualdad, como se la denomina en el recurso, está suficientemente respetada cuando la ley de expropiaciones coloca a todos los propietarios del país ante la posibilidad de ser privados de sus bienes por causa de utilidad pública o social, mediante indemnización previa y demás requisitos, creando así una limitación legal a la propiedad: la posibilidad de ser tomada por cierto antes, en forma ineludible. Al afectado sólo quedarán los remedios que consagra el artículo 26 de la ley de la materia: oponerse por violación de la ley o porque se pretende el despojo parcial cuando debería ser total. Esta oposición tiene su oportunidad legal en el procedimiento previsto en la propia ley de la materia.

Por otra parte, estima la Procuraduría que es el ente expropiante al que toca, discrecionalmente y de acuerdo con las necesidades públicas cuya satisfacción le esté encomendada, decidir cuándo y dónde se producirá la expropiación y que no es indispensable que hubiere otros medios de atenderlas. La doctrina señala al respecto que “...para que una expropiación se justifique, no se necesita que toda otra solución sea irrealizable; basta que sin la expropiación la empresa del expropiante no pudiera ser ejecutada según sus propósitos o que para hacerlo se requiriesen gastos exorbitantes...” (Cfr. “Droit Administration Spisse”, de André Grisel. Neuchatel, 1970, página 369).

En cuanto a que la decisión de ampliar un solo lado de la vía, es, además, de discriminatoria, “...caprichosa...” se podría dar el mismo calificativo a esa afirmación, pues tocaba a los recurrentes dar las razones y demostrar ese aserto y no limitarse a señalar que “...no existen motivos de naturaleza técnica o económica que obliguen a la expropiación en el lado norte de la mencionada avenida, y no en el lado sur...”; del hecho de que a ambos lados haya inmuebles no se puede desprender que deba expropiárselos a todos o compatir entre los de ambas aceras las molestias que la obra pueda causar. Para ello tampoco vale que en una anterior oportunidad el Concejo había decidido expropiar en los dos lados.

Estando amparado el acto por la presunción de legitimidad, era al recurrente a quien correspondía destruir los fundamentos de hecho, la motivación o la decisión en sí misma.

### *Violación del principio de igualdad ante las cargas tributarias*

Al respecto se observa que los recurrentes confunden la tributación—como carga que a la propiedad de los bienes impone la ley— con la expropiación, que es un cercenamiento de la propiedad.

No se trata en el presente caso de imposición de tributos por lo cual mal puede hablarse de violación de la norma —dirigida fundamentalmente a quien crea el tributo, es decir, al legislador— en virtud de la cual debe instituirse en forma igualitaria, tal como ha decidido la propia Corte en sentencia del 7 de octubre de 1969, cuando en Sala Político-Administrativa decidió:

“En cuanto al alegato de que la resolución impugnada es violatoria del Artículo 223 de la C. N., al establecer injusta distribución de las cargas impositivas” en daño de la contribuyente, es de observar que ni los representantes legales de ésta ni su apoderado judicial han aducido otros argumentos de hecho o de derecho para fundar la aserción contenida en el párrafo transcrito... nuestro régimen constitucional impone a este tribunal... la tarea de velar porque el sistema tributario de la Nación, de los Estados o de las Municipalidades responda a los fines económicos y sociales y a los principios de progresividad y de justicia señalados en el Artículo 223 de la Constitución Nacional, pero que, como lo evidencia su misma redacción, dicho Artículo contiene una norma dirigida más a los órganos nacionales, estatales o municipales del Poder Legislativo, que a los agentes administrativos encargados de aplicar las leyes fiscales que se sancionen. De consiguiente, los casos en que es posible que prospere el alegato de que ha sido infringida esa disposición constitucional, al solicitarse la nulidad de una resolución gubernativa que tenga por objeto la liquidación de un tributo, son generalmente aquellas en que este pedimento va asociado a una solicitud de nulidad de la norma legal en que se haya fundado el funcionario respectivo para disponer el cobro de la contribución de que se trate”.

### *Derecho de propiedad*

En cuanto al Artículo 99 de la Constitución, la Procuraduría sostiene que es una norma que se limita a definir el derecho de propiedad y a señalar que la ley lo puede sujetar a restricciones, luego mal puede violar ese Artículo quien, precisamente en ejecución de la ley, decide hacer uso de la posibilidad de extinguir la propiedad, con lo cual se sitúa en la hipótesis prevista en el Artículo 101 *ejusdem*, cuya violación también se denuncia.

Esta última disposición prevé precisamente lo que el Concejo del Distrito Iribarren ha puesto en marcha un procedimiento legítimamente previsto para expropiar los bienes que se necesiten por causa de utilidad pública o interés social, mediante juicio o mediante negociación amistosa. Tampoco se comprende, pues, la denuncia formulada.

*Artículo 12 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social*

Los recurrentes sostienen que de la referida norma se desprende que la expropiación debía hacerse a ambos lados de la vía. Dicha disposición reza textualmente:

*“Artículo 12.* Cuando se trate de la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas o jardines, el Decreto a que se refiere el aparte único del Artículo anterior, podrá autorizar la expropiación, además de lo indispensable para la obra, de una faja circundante hasta de sesenta (60) metros de fondo limitada por una línea paralela a la del contorno de la calle, avenida, jardín o plaza”.

De la simple lectura de lo transcrito se concluye con meridiana claridad que no es obligatorio para el ente expropiante adquirir, además de lo indispensable para la obra, la faja circundante. No habiéndolo hecho el Concejo, no se comprende cómo pudo haber violado esa norma.

Por otra parte, de la propia redacción del Artículo antes copiado se desprende que la faja destinada a formar la base económica u ornamental de la respectiva obra (Artículo 13 *ejusdem*) no tiene que estar a *ambos* lados de la vía.

#### IV. LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PUBLICA

11. PN - 156 - p. 11

18-3-55

*Quando la ley misma declara que una obra es de utilidad pública o social, no se necesita de más declaratoria al respecto por parte de las autoridades ejecutivas.*

“En cuanto al argumento de que ha debido declararse oficialmente la utilidad pública de la obra, dice expresamente el Artículo 11 de la Ley de la materia que de esta formalidad se exceptúan, “POR SER EVIDENTEMENTE DE ESTA NATURALEZA las construcciones de carreteras”, y en el artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos, se dice que “todo lo relativo a la expropiación del territorio nacional en busca de petróleo, a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, TRANSPORTE POR VIAS ESPECIALES, almacenamiento de las sustancias explotadas y las obras que su manejo requiera, SE DECLARA DE

UTILIDAD PUBLICA”, con cuyas terminantes disposiciones se hace totalmente innecesaria una nueva declaratoria al respecto”.

Véase Nos. 127 y 128.

12. PN - I57 - p. 40

6-12-56

*Estando una obra a ejecutarse dentro de las previsiones del artículo 11 de la Ley de Expropiación, como son los inmuebles destinados a institutos de investigación científica y experimental, diagnóstico y tratamiento de enfermedades, hospitalización, etc., goza de la excepción que la exime de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública.*

La falta de declaratoria previa de utilidad pública, daría licitud a la oposición por los propietarios, porque tendría fundamento en el Artículo 26 de la Ley citada, por ser evidente que habría violación de la ley; pero tal no ocurre en el caso de la expropiación del fundo “X. X.” para ser adscrito al... , porque es evidente la utilidad a que están destinadas las obras de este organismo, y de consiguiente las obras a emprender por el mismo rebasan sobradamente las exigencias del Artículo 11 de la citada Ley, porque cumple funciones de esa naturaleza, que le atribuye específicamente su Estatuto Orgánico, y conforme a ella realiza estudios de investigación científica, experimental, necesitando para el cumplimiento de estos fines, por ser esenciales, la construcción de edificios destinados a Hospitales para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales y del sistema nervioso. Asimismo le compete la construcción de edificios para organizar investigación fundamental y aplicada del sistema nervioso en sus estados normales y patológicos, valiéndose principalmente de métodos físicos, biofísicos, biomatemáticos y bioquímicos. Sirviendo a la vez de centro nacional de entrenamiento y consulta en neurología, neuropsiquiatría, neurocirugía y psicocirugía, neuroradiología, neuropatología, electroencefalografía, neurofisiología y disciplinas conexas. Igualmente, la construcción de edificios para escuelas destinadas al entrenamiento del personal especializado en las disciplinas fundamentales de la biofísica, la física, la biomatemáticas y la bioquímica aplicadas al estudio de la estructura y de las funciones del sistema nervioso, así como para servir como centro de investigación de enseñanza de estas disciplinas. De acuerdo con esta variadísima gama de funciones, expresamente señaladas al Instituto en el Artículo 1º de su Estatuto Orgánico, decretado por el Ejecutivo Nacional el 29 de abril de 1954, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 24.429, de fecha 30 de abril del mismo año, comprenderemos mejor que la índole

de los edificios destinados a escuelas para la enseñanza científica y a Hospitales, tienen carácter innegable de utilidad pública y, en nuestro concepto, una de las que mejor satisface, en nuestro medio, el sentido, propósito y razón del Artículo 11 de la referida Ley.

Estando la obra que se va a ejecutar sobre el fundo "X. X." dentro de las previsiones del Artículo 11 de la Ley de Expropiación, goza de la excepción que la exime de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, y siendo ello así no es ilegal el procedimiento incoado, como lo afirma el postulante, sino por el contrario, está respaldado por la fuerza legal que le da esa norma, y la ocupación previa solicitada por el personero de la Nación, tiene un fundamento lícito e irreprochable, porque concuerda con lo que dispone el artículo 51 de la Ley citada. Y es evidente que el Alto Tribunal para acordar la ocupación previa debe necesariamente hacer practicar de oficio la inspección ocular que ordena el artículo 52 de aquella Ley, en resguardo de los intereses del propietario expropiado, para dejar a salvo con esa medida la circunstancia de hecho que puedan desaparecer por la ocupación y que deben tenerse en cuenta para justipreciar la finca expropiada. La observación del artículo citado es relevante y la Corte al ordenar la inspección ocular no ha hecho otra cosa que cumplir la Ley, a fin de satisfacer a plenitud las exigencias de este artículo ya que según él, las actuaciones de esa inspección ocular deben tomarse en cuenta para la fijación del justo valor de la cosa.

13. PN - 157 - p. 455

1956

*No es necesaria la declaratoria previa de utilidad pública cuando la obra a ejecutar sea evidentemente de esta índole y por lo mismo esté dentro del alcance de la enumeración del Artículo 11 de la Ley de Expropiación, porque la utilidad pública en tales circunstancias, la reconoce la ley de pleno derecho.*

Por decreto Ejecutivo N° 374, de fecha 13 de julio de 1956, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 25.101, de la misma fecha, se ordenó proceder a la expropiación del fundo denominado "Indio Libre", ubicado en jurisdicción del Municipio San Antonio, Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, para destinarlo al patrimonio del Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, a cuyo efecto, el Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del ciudadano Ministro de Sanidad y Asistencia Social, comunicó instrucciones a la Procuraduría de la Nación para solicitar ante la Corte Federal la expropiación del referido inmueble. Y en razón de haber sido reputada de urgente realización la obra a

emprender por el Instituto de referencia, la Procuraduría recibió instrucciones del nombrado Ministerio para solicitar la ocupación previa de dicho inmueble, a cuyos fines fue autorizada para proceder a constituir la Comisión de Avalúos que de acuerdo con las pertinentes disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social tendría a su cargo el justiprecio del inmueble en cuestión, con base al cual debería ser consignada ante el Tribunal encargado de conocer de la solicitud de expropiación la cantidad requerida para poder ser acordada aquella medida. Constituida como fue la susodicha Comisión y cumplidos los demás requisitos legales en lo que respecta a la expropiación propiamente dicha y a la medida de ocupación previa, con fecha 23 de octubre de 1956 se introdujeron ante la Corte Federal ambas solicitudes, cuyo proceso actualmente adelanta ese Alto Tribunal de la República.

Con motivo de la solicitud de la ocupación previa, el apoderado de los propietarios del mencionado inmueble hizo oposición con base en una supuesta ilegalidad del procedimiento por considerar que la obra no es de las especificadas en el Artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, por consiguiente, al Decreto de Expropiación ha debido preceder la declaración de utilidad pública de la misma, y con tales argumentos negaba la medida solicitada porque, según el artículo 51, de la Ley citada, la ocupación previa sólo era procedente cuando la obra sea de las especificadas en el Artículo 11 de la predicha Ley, concluyendo por desconocerle competencia a la Corte Federal para resolver sobre esa medida. Planteaba así, pues, el mencionado apoderado, una cuestión completamente extemporánea e ilegal, contra lo cual se opusieron las razones que oportunamente fueron alegadas por esta Procuraduría ante el Supremo Tribunal de la República, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

“...Tales alegaciones tienen vigencia *in limine litis* por constituir materia de fondo y que, como tales, sólo pueden ventilarse dentro del procedimiento del juicio expropiatorio y una vez que las partes interesadas estén a derecho. Es sólo en el acto de la contestación de la solicitud de expropiación que puede legalmente hacerse oposición a ella, por mandato expreso del Artículo 25 *ejusdem*. Toda solicitud o actuación que en sí involucre oposición, fuera de la oportunidad señalada, es extemporánea, por lo que los jueces de la causa deben desecharla por impertinente y contraria a la Ley”.

“Conforme al procedimiento especial que la propia Ley de Expropiación establece para sustanciar y decidir las solicitudes de expropiación, sólo se permite la oposición en los casos que ella misma establece, o sea por violación de la Ley, o cuando la expropiación debe ser total, porque la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada. Aparte de estas limitaciones taxativas, ningún otro recurso o trámite tienen las partes para oponerse

a la solicitud de expropiación. Es así como el pedimento de los expropiados pretende crear una situación procedimental que la Ley de Expropiación desconoce, como es la cuestión perjudicial planteada. ¿Cuál sería la atribución que dentro del procedimiento especial que trae esta Ley, da a los jueces competencia para conocer de tal solicitud? Y ¿cuál es la norma de derecho en la cual el exponente pueda basar legítimamente la solicitud planteada?"

"La falta de declaratoria previa de utilidad pública, daría licitud a la oposición por los propietarios, porque tendría fundamento en el Artículo 26 de la Ley citada; pero tal no ocurre en el caso de la expropiación del fundo "Indio Libre" para ser adscrito al Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, porque es evidente e innegable la utilidad pública a que están destinadas las obras de este Organismo, y, de consiguiente, las obras a emprender por el Instituto rebasan sobradamente las exigencias del Artículo 11 de la Ley de Expropiación, porque cumplen funciones de esa naturaleza, que le atribuye específicamente su Estatuto Orgánico para realizar, como antes se expresa, estudios de investigación científica, experimental, y para el cumplimiento de estos fines, por ser esenciales, necesita construir edificios destinados a hospitales para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades mentales y del sistema nervioso, y la de edificios para escuelas destinadas al entrenamiento de personal especializado a fin de capacitarlo en las labores científicas y de investigación que adelanta en las disciplinas fundamentales de la Biofísica, la Física, las Biomatemáticas y la Bioquímica, aplicadas al estudio y estructura de las funciones del sistema nervioso, así como para servir como centro de investigación y enseñanza de estas materias".

"De acuerdo con esta variadísima gama de funciones, expresamente señaladas al Instituto en el Artículo 1º de su Estatuto Orgánico, decretado por el Ejecutivo Nacional el 29 de abril de 1954, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Nº 24.429, de fecha 30 de abril del mismo año, comprendemos mejor que la índole de los edificios destinados a escuelas para la enseñanza científica y a hospitales y centros de diagnóstico, tienen innegable carácter de utilidad pública y hemos expresado que el conjunto de obras del Instituto forman un todo orgánico, porque son obras que se complementan unas a otras a fin de que las características científicas de la Institución se puedan realizar no sólo en el proceso de investigación, sino también en la práctica hospitalaria y de diagnóstico, como en el docente para la preparación de personal capacitado, así como en la construcción de edificios adecuados al funcionamiento de las investigaciones atómicas, lo cual es necesario para complementar el objetivo funcional del Instituto".

"Estando como está la obra que se va a ejecutar sobre el terreno a expropiarse, comprendida en la enumeración del Artículo 11

de la Ley referida, es improcedente la aplicación de la primera parte del Artículo 3 y del Artículo 10 de la misma Ley, porque a ello se opone la excepción del Artículo 11 que es privativa y de obligatoria observancia, porque la utilidad pública en tales casos la reconoce la Ley de pleno derecho. Luego es evidente que no puede prosperar la oposición del exponente a la legalidad de la ocupación solicitada porque no existe la presunta ilegalidad sustancial en el procedimiento incoado, y antes, por el contrario, la disposición del Artículo 51 da plena competencia a la Corte Federal para acordar la ocupación previa solicitada, porque es una facultad que concede al ente expropiante de calificar la obra de utilidad pública cuando la misma está dentro de las exigencias del Artículo 11 de mención, y la Corte le otorga la facultad de acordar la ocupación previa después de introducida la demanda de expropiación, bastándole sólo con inquirir si están satisfechos los requerimientos de este artículo, es decir, que la entidad expropiante haya hecho valorar el inmueble y haya consignado el precio reconocido por los peritos, así como el que haya conceptuado la obra de urgente realización. Estos extremos están satisfechos y no vemos ninguna razón de derecho para que los demandados pretendan desconocerle a este Alto Tribunal la facultad legal que tiene para acordar la medida solicitada”.

14. PGR - D75 - pp. 38-41

3-6-75

*La expropiación de un inmueble debe ir precedida de una declaratoria de utilidad pública hecha por el Congreso Nacional, excepto cuando el destino sea la defensa o seguridad del Estado, en cuyo caso corresponde al Ejecutivo Nacional.*

Dispone el Artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que “no podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes: 1° Disposición formal que declare la utilidad pública...” Por su parte, el Artículo 10 de la misma Ley, reformado mediante Decreto N° 184, dictado el 25 de abril de 1958 por la Junta de Gobierno, establece que “el Congreso Nacional declarara 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, y el segundo párrafo de esta norma faculta al Ejecutivo Nacional 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”, y añade que en tales casos “el Ejecutivo Nacional dispondrá que se siga el procedimiento de expropiación” establecido en la Ley. Finalmente, el Artículo 11 exceptúa de la formalidad de declaratoria previa de

utilidad pública, “por ser evidentemente de esta naturaleza”, las obras que allí se enumeran taxativamente, y entre las cuales no se encuentran las refinerías de sal.

De acuerdo con las disposiciones señaladas, y fuera de los supuestos que contempla el Artículo 11 —inaplicable, como ya se dijo, al caso en estudio— la expropiación de inmuebles debe necesariamente ir precedida de una declaratoria de utilidad pública hecha por el Congreso Nacional, excepto cuando se trata de la obtención de terrenos y construcciones esenciales para la defensa o seguridad del Estado, en que la declaratoria puede ser hecha por el Ejecutivo Nacional; pero tampoco esta hipótesis excepcional interesa ahora, *ya que las razones que justifican la expropiación de las refinerías de sal no son de defensa o seguridad, sino de salud pública*. En efeto, el propio Decreto 560, en su parte motiva, señala el por qué de su promulgación, que no es otro que la necesidad de garantizar el debido procesamiento de la sal, “de manera que se garantice la salud física y mental de la población”.

Por consiguiente, es, a juicio de esta oficina, indiscutible que para gestionar la expropiación de las instalaciones industriales destinadas a la refinación de sal se requiere *una previa declaratoria de utilidad pública* de la posesión por el Estado de dichas instalaciones, emanada del Congreso Nacional con arreglo a lo exigido en el Artículo 10 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

Con respecto al segundo punto de la consulta, se observa que la cláusula décima tercera del contrato celebrado entre xx y las empresas de refinación estipula textualmente: “El presente contrato regirá para LAS REFINERIAS y sus causahabientes. En consecuencia en caso de que cualquiera de aquéllas decida enajenar o disponer de su sal a favor de otro de los fabricantes o enajenar su refinería voluntaria o forzosamente a uno de ellos o a un tercero queda comprometido a incluir en el contrato de venta, enajenación y disposición aludido una cláusula según la cual el adquirente quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones derivados de este documento. En caso de contravención de lo aquí pactado será aplicable al enajenante la sanción de Bs. 100 (cien bolívares) por cada kilogramo de sal que el adquirente venda contraviniendo este contrato, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar”.

La transcrita estipulación es, en opinión de quien suscribe, perfectamente válida y obliga a quienes la pactaron. Es preciso hacer, sin embargo, una distinción en cuanto a la extensión de esa validez, que es plena en la hipótesis de la enajenación voluntaria, e inexistente en la de “enajenación forzosa”; este último supuesto puede quedar configurado por dos vías distintas: la de la ejecución forzada ordinaria, a instancia de un tercero acreedor, y la de expropiación por causa de utilidad pública o social, a requerimiento de un ente público o de un particular debidamente autorizado.

*En el caso de la ejecución forzada, la voluntad del ejecutado no juega papel alguno y es sustituido por la del órgano jurisdiccional actuante.* Aquél no puede impedir la transferencia de su propiedad ni someterla a condiciones o términos, luego carace de poder para imponerle obligaciones al adjudicatario del bien rematado. Así, pues, si alguna de las empresas de refinación de sal llegare a ser objeto de una ejecución forzada sobre sus instalaciones, no podría dar cumplimiento a la obligación contenida en la cláusula décima tercera del contrato celebrado con xx, porque la prestación que constituye el contenido de esa obligación (imponer al adquirente la subrogación en el contrato) le sería jurídicamente imposible, y por ende tal obligación es inválida, a tenor del Artículo 1155 del Código Civil, por imposibilidad del objeto. (Acerca de la identidad entre "objeto del contrato", en los términos del artículo citado, y "objeto de la obligación", cfr. Maduro Luyando, E.: "Curso de Obligaciones", segunda edición, Caracas, 1972, p.p. 429 y 430, y "Apuntes de Obligaciones" —versión taquigráfica de clases dictadas en la Universidad Central de Venezuela—, Caracas, 1960, p. 319; acerca de la misma cuestión en el derecho italiano, véase Messineo, F.: "Manual de Derecho Civil y Comercial", Buenos Aires, 1955, T. IV, p. 32).

Si ello es así en materia de ejecución forzada, con mayor razón lo es en el campo de la expropiación por causa de utilidad pública o social, que es un instituto de orden público en el que el ente expropiante ejerce poderes inherentes al atributo de la soberanía, y se materializa a través de un procedimiento en el que el expropiado sólo puede convenir en la expropiación, oponerse a ella por razones de legalidad o exigir que se refiera a la totalidad del bien cuanto es parcial. Es de todo punto inadmisibles que el particular pueda en ese procedimiento obligar al expropiante a subrogarse en un contrato preexistente, que hasta podría ser opuesto a los fines públicos perseguidos. En conclusión, opina la Procuraduría que también en esta hipótesis la obligación contenida en la cláusula décima tercera del contrato celebrado entre xx y las refinерías carece de validez, por ser imposible la prestación que constituye su objeto. Huelga decir que en virtud de ello el incumplimiento de la cláusula contractual comentada no acarrearía consecuencia pecuniaria alguna al deudor.

## V. DECRETO DE EJECUCION

15. PGR - D60 - pp. 138-139

11-11-70

*Hay que distinguir entre el decreto de expropiación de un bien y la expropiación propiamente dicha; ambos son actos completamente diferentes.*

Hay que distinguir entre el decreto de expropiación de un bien determinado y la expropiación propiamente dicha.

La expropiación, de conformidad con el Artículo 101 de la Constitución Nacional, sólo procede por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y previo el pago de una justa indemnización.

El decreto de expropiación es una declaración de que una determinada zona será afectada por la realización de una obra de interés público y anuncia que se procederá a la expropiación de las propiedades particulares *que encontrándose en dicha zona sean indispensables para realizar la obra*. Ese decreto, apreciado en sí mismo, no produce ninguna mudanza o cambio sustitutivo sobre el derecho de propiedad del objeto a expropiar; por consiguiente, no se justifica que la oportunidad de su emisión sea punto de referencia para apreciar hechos de los que deriven consecuencias jurídicas para tal propiedad.

Por otra parte, la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social consagra expresamente el caso en que es necesario atender a la situación del bien en el momento del decreto de expropiación; es cuando en el artículo 35 dispone: "...entre los elementos del avalúo se tomará en cuenta... el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación...".

Tal decreto es también, (según la interpretación de la Corte en sentencia del 5 de agosto de 1959, publicada en la Gaceta Forense N° 25, páginas 133 a 137), un punto de referencia para determinar los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares en los últimos doce meses.

## VI. EL ARREGLO AMIGABLE

16. PGR - D64 - p. 143

31-7-64

*En atención a la naturaleza del procedimiento de expropiación, los expertos que son designados en virtud del "arreglo amigable" tienen el carácter de funcionarios públicos accidentales.*

El procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública o social, determinado en la Ley de la materia, puede desenvolverse y concluir por una de dos vías: por la vía amigable, o por la vía contenciosa. La primera —que es la que nos interesa específicamente ahora— es la representada por el arreglo amigable previsto en el parágrafo único del artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y su objeto es producir la

transferencia amistosa al expropiante, del bien cuya expropiación se ha considerado necesaria. Dicho arreglo se analiza como un negocio jurídico de naturaleza especial, integrado —como se ha hecho notar— dentro de un procedimiento legal de eminente orden público, y regido por normas de Derecho Administrativo, por cuanto se orienta a la consecución de un fin de interés público. En razón de esto, cuando las partes en aquel negocio, nombran a personas expertas para que procedan a la determinación de uno de los elementos del mismo —la indemnización debida al expropiado— la gestión de esos expertos no puede ser considerada simplemente como empeñada en el cumplimiento de un encargo de índole privada, sino que tiene el carácter de función pública orientada a la consumación en concreto de un cometido de índole estatal. En la realización de ésta última, los expertos se encuentran sujetos a ciertas normas reguladoras de su actividad, y cuyo desconocimiento acarrearía la invalidez de sus actuaciones.

Por consiguiente, conforme al ordenamiento jurídico nacional, los expertos en referencia actúan, en el cumplimiento de los derechos y deberes inherentes al cargo para el cual se les designa, con el carácter de empleados públicos (accidentales), quedando así sujetos a la obligación de prestar juramento de “sostener y defender la Constitución y Leyes de la República y de cumplir fiel y exactamente los deberes de su empleo”, antes de entrar al ejercicio de sus funciones, y según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Juramento.

En la hipótesis concreta aquí planteada, el Procurador General de la República, actúa como representante de los intereses de la Nación Venezolana, es el funcionario público por ante quien se tramita y formaliza la designación de los expertos y es ante él, ante quien deben rendir cuenta del resultado de sus labores; por ello es concluyente que debe ser el Procurador quien tome el juramento de Ley a aquellas personas. (V. Artículo 9º de la Ley de Juramento).

17. PGR - D65 - pp. 99-105

2-7-65

*Cuando el avalúo en la expropiación se efectúa por la vía no contenciosa del arreglo amigable, la impugnación del justiprecio debe efectuarse en el lapso comprendido entre la consignación del informe pericial y el otorgamiento del instrumento traslativo de propiedad; o en el término de diez años, contados a partir de la entrega del informe pericial, si no ha sido protocolizado antes el respectivo instrumento.*

Este Despacho considera que es cierta la parte transcrita de los documentos, en la cual se establece que “... esta venta que incluye

el valor del inmueble, las bienhechurías y plantaciones determinadas y especificadas en el avalúo practicado por los expertos, y de todos los daños y perjuicios ocasionados con la expropiación dicha, es la cantidad de...”, pero no es menos verdadero que de las partes ya transcritas bajo los números 1 y 2 de este dictamen se desprende que hubo reserva expresa para la reclamación del lucro cesante “derivado de la merma en la producción de las cosechas de café y no poder sembrar durante un lapso de cuatro años”.

Sentado, pues, que hubo dicha reserva, se debe precisar qué abarcaría y cuándo podría determinarse.

En relación al primer asunto, en los documentos mismos se determinó el alcance de ese lucro cesante a “la merma en la producción de las cosechas de café y no poder sembrar durante un lapso de cuatro años”. Por ello resulta improcedente que en el escrito dirigido a usted el 28 de octubre de 1963 por el doctor N. N., apoderado especial de los vendedores, éste pretenda reclamar monto de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00), y “Daño emergente (privación del goce y uso de la propiedad debido a la ocupación del Ministerio durante 8 ocho (sic) años)...” con un monto de cincuenta mil bolívares (Bs. 50.000,00), porque ambos conceptos —daños y perjuicios y daño emergente— son distintos al de lucro cesante, única materia sobre la cual hubo reserva, y no puede contemplarse como “merma en la producción” ni como imposibilidad sobrevenida para la siembra.

Es más, si resultare del análisis de la otra cuestión enunciada, que es procedente y oportuna la reclamación del lucro cesante ya especificado, en manera alguna puede serlo por la cantidad de ciento cincuenta mil bolívares (Bs. 150.000,00), como aspira el apoderado de los vendedores en el escrito señalado porque, debido a la aplicación analógica de los principios procesales requeridos para la demanda de daños y perjuicios, la reclamación administrativa por lucro cesante también debe reunir —en forma concurrente— los menesteres de especificación y causalidad enunciados en el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil.

La reclamación del lucro cesante fue formulada por el apoderado de los vendedores, así: “LUCRO CESANTE, (beneficio de la explotación del cultivo y por el tiempo que se necesite para reponer las plantas destruidas, merma en la producción de la cosecha de café en las citadas fincas, o sea el valor de las cosechas, privación de una utilidad que debe ser cancelada en dinero... Bs. 150.000,00”. Obsérvese, pues, que hay falta de especificación y de causalidad en dicha reclamación, porque debió establecerse claramente: 1º) la merma en la producción respecto al *número* de plantas dañadas *EN CADA FINCA*, a consecuencia de la expropiación. 2º) Número de plantas faltantes por causa de la expropiación, en cada finca. 3º) Determinación del monto de la utilidad dejada de percibir por la *merma* en la producción según el cálculo hecho sobre la

producción que era habitual, en cada finca, antes de la expropiación; y del monto de la utilidad que no se podría disfrutar mientras el determinado número de plantas faltantes, ya replantadas, dieren otra vez la cosecha normal.

Respecto a la oportunidad en que debe determinarse ese lucro cesante, dice usted en su Oficio que “Los interesados en la oportunidad de celebrar en la Procuraduría General de la República, el avenimiento previsto en el Artículo 3º, Parágrafo Unico de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública y Social, han debido formular ante ese Organismo su reclamación por lucro cesante, para que fuesen los expertos designados de común acuerdo entre las partes para practicar el peritaje, los encargados de someter a estudio dicho asunto, calculando en consecuencia el monto de la indemnización por el lucro cesante derivado de la merma en la producción de las cosechas de café y no poder sembrar durante un lapso de cuatro (4) años, si los presupuestos daños y perjuicios hubiesen quedado demostrados”.

El parágrafo único del artículo 3º citado reza:

“Unico. Antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se ajustará a las normas previstas en este Decreto”.

Los reclamantes, por su parte, basan su pedimento en el artículo 36 *ejusdem*, cuyo texto es:

Artículo 36. Habrá lugar a indemnización cuando a los propietarios se los prive de una utilidad, queden gravados con una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos”.

Este Despacho considera que por la ubicación del artículo 36 (Título IV *Del Avenimiento y del Justiprecio*), la indemnización a que éste se refiere está vinculada al justiprecio de la cosa que se pretende expropiar y que ese justiprecio o avalúo debió ajustarse, por mandato del Parágrafo Unico del Artículo 3º *ejusdem*, “a las normas previstas” en la Ley de la materia. El citado artículo 36 es complementario del artículo 35 *ejusdem* en el cual, por cierto, se hace referencia a la “probable producción” de la finca “que se trate de expropiar”, y se ordena la especificación de “todas las otras circunstancias (además de la “clase”, “calidad”, “situación”, “dimensiones aproximadas”, y la “probable producción” de la finca) que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor, las cuales también se especificarán”.

En refuerzo de nuestro criterio, véase que el último artículo del Título IV de la Ley, el artículo 39 reza:

“Artículo 39. Los gastos de justiprecio son de cargo del que pide la expropiación”.

Si esa norma abarca todos los gastos del justiprecio, una de las fuentes de ellos será la determinación de la indemnización prevista en el artículo 36.

De todo lo expuesto se concluye que el plazo para impugnar los justiprecios *en los juicios de expropiación* es el ordinario de *cinco días* que consagra el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil para las apelaciones en general.

Ahora bien, por cuanto el procedimiento amigable no es un juicio, no resulta aplicable la jurisprudencia transcrita, y por ende hay que precisar cuál sería el lapso hábil para tal impugnación en dicho procedimiento. Fácil sería la solución si todavía hoy se conceptuara la expropiación como "venta forzosa", porque, en este caso, se podría pretender la aplicación analógica del artículo 1500 del Código Civil, que consagra el lapso de un año para intentar las acciones de aumento o disminución de precio, o la resolución del contrato; pero la doctrina y la jurisprudencia pacíficamente sostienen que la expropiación es una institución de derecho público radicalmente distinta al contrato de compra-venta. Así, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia publicada en la Gaceta Oficial N° 27.676, de fecha 24-2-65, expresó:

"...la expropiación es una institución de derecho público mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación.

"Es, pues, la expropiación, un instituto de derecho público, es decir, regulado esencialmente por el derecho público. Y, a este respecto, la propia doctrina advierte que, la circunstancia de que la expropiación tenga por objeto la adquisición de un bien de propiedad privada, no significa que la institución se regule por las normas del derecho privado".

Por las razones dichas podría señalarse como acto cierto que extingue la posibilidad de impugnar el avalúo en el procedimiento amigable de expropiación, el del otorgamiento del documento contentivo del traslado del derecho de propiedad sobre el bien expropiado, armonizando así la ausencia de una norma expresa sobre dicho lapso hábil para impugnar, con la necesidad de fijar tal lapso, porque sería absurdo sostener que, no siendo el procedimiento amigable un juicio, el avalúo producido en él es impugnabile indefinidamente, es decir, en cualquier tiempo. Quede claro, pues, que hasta antes del otorgamiento hay oportunidad para formular reparos al avalúo.

Eso sería el lapso hábil para impugnar el avalúo habido en el procedimiento amigable. La afirmación enunciada no es incompatible con la idea de calificar la aceptación o impugnación del avalúo

como actos integrantes, en el sentido de que producido el avalúo se lo acepta o se lo impugna en su totalidad, sin que sea posible su aceptación condicionada y mucho menos parcial; así, del acto del otorgamiento realizado por el titular del derecho de propiedad que se traslada, resultaría su tácita aceptación, pura y simple, del avalúo practicado, no pudiendo, por extemporaneidad, *en el acto del otorgamiento ni después de éste*, hacer reservas o salvedades que impliquen la aceptación condicionada o parcial de dicho avalúo. Si se observa con detenimiento la reserva, ya transcrita, que hicieron los impugnantes en los actos de otorgamiento de los documentos contentivos del traslado del derecho de propiedad sobre los inmuebles señalados, puede concluirse que “la reclamación ante el Ministerio de Obras Públicas” hecha por los actores, no es una impugnación al avalúo, sino un intento de *rectificar* la voluntad, *anteriormente manifestada, de aceptarlo*. El proceso fue como sigue: A) los impugnantes, cuando se produjo el avalúo, lo acataron sin reservas ni salvedad. B) Posteriormente decidieron pedir la indemnización de los daños y perjuicios, ya comentada, que, en su parecer, les fueron ocasionados con la expropiación. C) Todo ello equivaldría a haber aceptado plenamente el avalúo al realizarse éste y pretender, con posterioridad, que se lo considere aceptado parcialmente, mientras no se resuelva la pretendida indemnización por daños y perjuicios; lo que viciaría a las tantas veces mencionadas reservas, ya que contendrían, a la vez, una aceptación parcial y condicionada, *posterior a la primitiva aceptación plena y pura y simple*.

Finalmente, podría pensarse en calificar la reclamación que se analiza como una mera acción por daños y perjuicios, con un lapso prescriptivo decenal computable a partir del instante en que se alegue su realización o materialización. Esta hipótesis, aunque alargaría excesivamente la posibilidad de impugnar el avalúo, lo que no se aviene con la perentoriedad o brevedad de la legislación sobre expropiación, en razón de la utilidad pública o social que ella ampara, sería excepcionalmente aplicable cuando, una vez consignado el avalúo, no se procediera, en ese lapso decenal indicado, al otorgamiento del documento que debe contener el traslado del derecho de propiedad sobre el bien expropiado.

Tampoco puede considerarse como impugnación del avalúo esa reclamación intentada por ante el Ministerio de Obras Públicas, porque ésta, además de adolecer —como ya se expuso— de vaguedad e imprecisión, no constituye, en rigor, la vía correcta para impugnarlo, ya que tal acto debe realizarse ante el organismo competente para conocer de ella, no siéndolo ese Despacho que no participó activamente en la elaboración de dicho avalúo.

En el caso analizado los reclamantes dejaron precluir la oportunidad de impugnar el justiprecio, quedando éste, en consecuencia, definitivamente firme. Por eso la reserva expresa que los reclamantes

hicieron posteriormente en los instrumentos protocolizados contentivos de las enajenaciones, no es basante para convalidar la extemporaneidad de la reclamación.

En conclusión, pues, este Despacho considera que es improcedente la reclamación estudiada, porque al no impugnar *oportuna-mente* el justiprecio, los reclamantes lo acataron con fuerza definitivamente firme, y toda otra reclamación ulterior que incida sobre dicha fase precluida, es extemporánea. Es más, en el presupuesto negado de que hubiera resultado procedente, era inadmisíble por la forma genérica e imprecisa empleada por los reclamantes para determinar su monto.

18. PGR - D65 - pp. 116-119

15-6-65

*Al obligarse la República a reparar el daño que la expropiación provoque al arrendatario, desconociendo que éste último había renunciado a dicha reparación por una estipulación en favor de tercero, es evidente que el arreglo amigable se encuentra viciado por error en el consentimiento.*

No se opone a la afirmación anterior el que la Nación haya celebrado un avenimiento con la arrendataria; dicho avenimiento no puede considerarse como renuncia a la estipulación, porque ésta era desconocida por su beneficiaria. Caemos así en el problema relativo a la suerte que ha de correr el convenio o arreglo amigable, a la forma y medida en que el mismo es afectado por la existencia de la estipulación anterior y desconocida por la República en su condición de beneficiaria.

La Administración celebró dicho avenimiento para determinar el monto de la indemnización que se consideraba obligada a pagar a la sociedad arrendataria. Pero es lo cierto que tal obligación no existía, pues había sido liberada previamente mediante la estipulación: "...La renuncia del particular... constituye un negocio jurídico de naturaleza pública, cuando se refiere a derechos y determinaciones jurídicas de Derecho público. Por ende, son renunciables todos los derechos y situaciones jurídicas que se hallan a disposición del particular, de modo especial todos los derechos de indemnización y reparación de daños... Si alguien renuncia a que se le indemnice por los daños sufridos, se *extingue el derecho a indemnización*" (Forsthoff, Ernst: "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid, 1958, p. 388). La voluntad negocial de la Nación estuvo, por tanto, determinada por la ignorancia excusable de una circunstancia cuyo conocimiento la habría hecho comportarse de manera muy distinta. En otras palabras: fue por error que prestó su consentimiento para el arreglo amigable, y por un error que, por

estar referido a la causa de su obligación, no sólo vicia el consentimiento, sino que lo impide y produce la nulidad absoluta del contrato:

“Error impediante: Es el error que impide el acuerdo de las voluntades. Ese acuerdo supone dos voluntades concordes, complementarias; ahora bien, los dos contratantes *no se han entendido*: cada uno se ha engañado no sobre lo que él quería, sino sobre lo que quería el otro contratante; el ‘error impediante’ es un ‘diálogo entre sordos’. Por eso hay que ver en él algo más que un vicio del consentimiento: impide el consentimiento, el acuerdo de las voluntades; en realidad, existe una ausencia de consentimiento, que lleva consigo la *nulidad absoluta* del contrato.

“Desde el derecho romano clásico, se tienen presentes como ‘errores impediates’;...

“c) *El error sobre la causa*. Los autores modernos consideran el error sobre la causa como un ‘error impediante’. Pero es preciso concretar que la palabra causa posee dos sentidos: 1º causa de la obligación o causa abstracta, es decir, la consideración de la contraprestación; 2º causa del contrato, que es la causa concreta, los móviles determinantes. El error sobre la causa de la obligación; la Corte de Casación lo califica, de acuerdo con Aubry y Rau, de ‘error sobre la *eficacia jurídica de la causa de la obligación*’ (Civ., 1º de Julio de 1924; Gaz. Pal., 1924. 2.420). *Una persona se obliga a reparar un daño del cual no es responsable...*

“*En todas las hipótesis calificadas de ‘errores impediates’ la nulidad proviene de la ausencia de uno de los elementos constitutivos del contrato*: consentimiento, objeto, causa. Eso explica, por una parte, que la nulidad sea una *nulidad absoluta*; y, por otra, que los redactores del Código Civil, que habían fijado ya la reunión de esos elementos en el artículo 1.108, no hayan hecho ninguna alusión al ‘error impediante’ cuando trataron del error” (Mazeaud, ob. cit., Parte II, T. I., p.m. 184-186).

El ejemplo citado por los hermanos Mazeaud en el párrafo transcrito coincide perfectamente con el supuesto del caso en estudio, pues, efectivamente, la República se obligó a reparar un daño del cual no era responsable, ya que había sido exonerada de esa responsabilidad por efecto de la estipulación que con anterioridad había incorporado la exoneración en su patrimonio.

Aun cuando no fuera aceptada por los Tribunales venezolanos la teoría del “error impediante”, o si sólo fuera rechazada su aplicación para este caso concreto, tendría que prosperar forzosamente la tesis de que hubo “error como vicio del consentimiento”, suficiente para producir la nulidad *relativa* del arreglo amigable, por cuanto

es indudable que la estipulación a favor del sujeto expropiante es una "circunstancia que debe ser considerada como esencial en atención a la buena fe y a las condiciones bajo las cuales fue concluido" el avenimiento, como exige el artículo 1.148 del Código Civil.

También podría considerarse que la falta de presentación del contrato de arrendamiento y el hecho de haber guardado silencio acerca de la estipulación contenida en el mismo constituyen una *reticencia dolosa* por parte de la sociedad arrendataria; es decir, que el error en que la Administración incurrió al concluir el avenimiento fue provocado por *dolo* de la otra parte, lo cual acarrearía la nulidad del convenio en virtud del artículo 1.154 del Código Civil. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la doctrina no acepta sino con muchas reservas y en casos muy especiales que la simple reticencia pueda constituir dolo (Cfr. Mazeaud, ob. cit., Parte II, Tomo I., p.m. 213-214), aunque es posible que, deducida judicialmente una acción de nulidad fundada en el dolo, el Juez decida, "aun resolviendo que los elementos del dolo no concurren, tomar en cuenta el error simple" del artículo 1.148 del Código Civil (Id., p. 217).

Cualquiera que sea el vicio imputable al avenimiento, surge a continuación el interrogante acerca de la actitud que debe asumir la Administración al respecto. La doctrina se encuentra muy dividida en torno al problema de si la Administración puede unilateralmente declarar la nulidad de los contratos en que es parte (Cfr. Sayagués Laso, ob. cit., T. I. p. 575). Sin embargo, considero más acertada la opinión de los que defienden la tesis afirmativa, pues los argumentos en contrario no parecen suficientemente poderosos. En efecto, las principales objeciones formuladas a la potestad de la Administración de declarar nulos sus contratos consisten en que ello equivaldría a arrebatar su jurisdicción natural al Juez del contrato, y en que semejante posibilidad no está contemplada en la ley (V. Garrido Falla, ob. cit., Vol. II, p.p. 102-106). Con respecto a la primera, basta advertir que en esta materia, como en las demás, la decisión administrativa no tendría fuerza de cosa juzgada, y que para llevar el asunto al conocimiento del Juez competente, el interesado dispondría de los correspondientes recursos jerárquicos y contencioso-administrativo; además, la misma objeción podría alzarse contra la facultad —que nadie discute— de declarar rescindido el contrato por incumplimiento. En cuanto a la segunda, aceptarla sería tanto como reconocer la existencia de enormes vacíos en el Derecho Administrativo, que por hallarse aún en período de franco desarrollo, no está reducido íntegramente a reglas positivas.

19. PGR - D66 - pp. 131-133

27-5-66

*No son causas de nulidad del justiprecio hecho en el arreglo amigable la extemporaneidad en la presentación del mismo por parte de los peritos, ni la circunstancia de que éstos últimos no hayan prestado juramento ante una autoridad judicial, sino ante el Procurador General de la República.*

3º *Argumentos invocados por el reclamante para fundamentar su impugnación.*

Es oportuno analizar, con vista de la normativa vigente los argumentos que el reclamante ha esgrimido para fundamentar su impugnación, a fin de constatar la posibilidad de que los mismo prosperen en definitiva.

a) *Los peritos efectuaron el justiprecio fuera del lapso fijado.*

Quien suscribe no ha encontrado, ni en el avenimiento suscrito, ni en ninguna comunicación anterior o posterior a él, ningún elemento que permita concluir en que hubo una fijación convencional de lapso para que los peritos consignaran sus conclusiones. Ante tal circunstancia; pareciera que el señor S. quiere acogerse del artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, no del todo aplicable al caso concreto, según el cual el Juez debe fijar un plazo a los peritos, que nunca será mayor de treinta días, más el término de la distancia.

No es del caso, y sería inútil, el entrar a analizar si, en defecto de fijación de lapso, ha de entenderse obligatorio el máximo dispuesto por la Ley. Basta con afirmar que, aun cuando ello fuera cierto,

“el informe también puede realizarse después del término que haya sido fijado expresamente, con la única consecuencia de la multa allí prevista para los peritos”,

como bien lo dijo la Corte Suprema de Justicia en Sala Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, el día 15 de mayo de 1963.

La presunta extemporaneidad del avalúo no acarrea, pues, su invalidez.

b) *Falta de juramentación de los peritos.*

Afirma el reclamante que, prestado el juramento ante el Procurador General de la República por los peritos designados para efectuar el justiprecio, tal formalidad debe reputarse no cumplida. Aparentemente, hay también aquí una remisión tácita al Código de Procedimiento Civil, ya que pareciera opinión de quien así razona

que, de conformidad con el artículo 333 del citado Código, previsto para la experticia en general, tales peritos han de ser juramentados por ante un funcionario judicial.

Cabe, al respecto, decir lo siguientes:

Ha sido criterio de la Procuraduría General de la República (ver oficio N° 3800 de fecha 31 de julio de 1964 dirigido al Ministerio de Obras Públicas, parcialmente reproducido en la “doctrina de la Procuraduría General de la República” de 1964, página 143) que los expertos designados para que, en virtud de un arreglo amigable, procedan a la determinación de la indemnización debida al expropiado, deben considerarse que desempeñan función pública, orientada a la consecución en concreto de un cometido de índole estatal; que, por ende, son funcionarios públicos accidentales y que, como tales, a tenor del artículo 9° de la Ley de Juramentos, deben ser juramentados, vista la falta de señalamiento especial, por la autoridad que los haya designado, la cual no es otra que el Procurador General de la República.

El juramento prestado por tales expertos por ante el precitado funcionario fue, pues, válido, y no existe el vicio alegado por el reclamante.

20. PGR - D68 - pp. 51-53

21-3-68

*El avalúo del inmueble que se expropia, practicado como consecuencia del arreglo amigable, debe reunir iguales requisitos que aquéllos practicados en el juicio expropiatorio. La mera mención de “no haber podido obtener información”, para aplicar alguno de los tres criterios que con carácter obligatorio señala la ley de la materia, no es suficiente para justificarsu no aplicación. En consecuencia, el avalúo resulta viciado de nulidad.*

“Según lo dispuesto en el Parágrafo Unico del Artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el avalúo previsto en el arreglo concluido entre la República y los reclamantes, con el fin señalado, ha debido ajustarse a las normas previstas en el Artículo 35 de aquella ley para el justiprecio procedente en los juicios de expropiación.

Es sabido, en efecto, y ha sido consagrado reiteradas veces en la jurisprudencia judicial y administrativa nacionales, que el carácter de normas de orden público que caracteriza a las reglas que rigen la materia de la expropiación (ya se realice ésta por arreglo amigable o mediante el procedimiento contencioso), impone una sujeción rigurosa a la Ley de quienes intervienen en aquélla, y que, concretamente en lo relativo a la determinación de la indem-

nización debida al expropiado, la inobservancia de las normas rectoras del justiprecio acarrea la invalidez del mismo.

El Artículo 35 de la referida Ley, expresa, en una de sus disposiciones, que “entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses, inmuebles similares”. Se trata, por consiguiente, de tres elementos que deben ser obligatoriamente apreciados en todo avalúo; “así se desprende de los términos imperativos de la Ley, de los cuales ha de concluirse que cuando no sea posible dar cumplimiento a todos aquellos requisitos, por ausencia de factores de evaluación o carencia de elementos de juicio, debe hacerse constar dicha circunstancia en el texto del informe, para que se tengan por satisfechos los extremos legales...” (v. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 22 de enero de 1962, en la página 172 de la obra “La expropiación por causa de utilidad pública o interés social”, preparada por A. R. Brewer C., U.C.V., Caracas, 1966).

Pues bien, si a partir de estas consideraciones se examina el informe de avalúo presentado en el caso de la presente reclamación, es posible advertir que en cuanto al elemento de apreciación derivado del valor dado al inmueble en actos de transferencia cumplidos por lo menos seis meses antes del respectivo Decreto de expropiación, los expertos se limitaron a afirmar que “no pudo obtenerse información acerca de los actos de transmisión realizados durante este lapso, por lo cual no utilizaremos este criterio”, y en cuanto al elemento relativo al valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por los propietarios, dijeron, en términos aun más vagos, que “tampoco figura información al respecto”. Como es evidente, las frases transcritas no puede ser tomadas ni siquiera como un intento serio para justificar el no haber cumplido los requisitos legales a que ellas se refieren; la ausencia del examen de los factores de evaluación correspondientes, sólo es admisible en caso de inexistencia de los mismos o bien de ser prácticamente imposible hallar los libros de registro en los cuales consten los negocios jurídicos de transferencia del inmueble durante el lapso a que se hace referencia en la Ley, o los instrumentos en que conste el valor fiscal del mismo bien, si es el caso. Y aun entonces debe darse en el informe noticia pormenorizada de las circunstancias que hayan impedido el cumplimiento de las exigencias legales, ya que el omitirlo hará presumir la inobservancia culpable de la Ley, y acarreará la consiguiente invalidez del avalúo. Pero en ningún caso es posible alegar la dificultad mayor o menor que pueda existir para obtener los indispensables datos de la evaluación, como argumento válido para dejar de satisfacer las señaladas exigencias”.

## 21. PGR - D71 - pp. 199-205

15-9-71

*Es ilegal el avalúo de un inmueble cuando en el procedimiento para practicarlo, sólo se tomó en cuenta un elemento entre los varios que en todo caso concurren a determinar su valor.*

## I

De acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 3º de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, no puede llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles si no se cumple con el requisito de pagar al expropiado el precio que represente la indemnización. Dicho precio debe ser determinado de conformidad con los postulados que el artículo 35 de la misma ley consagra, de forma tal que represente una justa contraprestación al expropiado por los daños que éste sufra y que no implique ni empobrecimiento ni enriquecimiento, en la medida de que tal resultado pueda efectivamente alcanzarse (ver: sentencias de esa Corte de 5 de agosto de 1959 en Gaceta Forense 2ª etapa N° 25, páginas 133 y ss.; de 24 de febrero de 1956 en Gaceta Forense 2ª etapa N° 47, páginas 159 y ss.; de 7 de abril de 1965 en Gaceta Forense 2ª etapa N° 48, páginas 20 y ss.).

La seriedad del avalúo y la adecuación del *justiprecio* del bien con el correcto valor que éste tenga están garantizadas, en tanto que sea posible, por los elementos mínimos que el legislador obliga a tomar en cuenta. Tales son, de acuerdo con el citado artículo 35, el valor fiscal declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares; y, cuando se trate de expropiaciones parciales, 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. El carácter imperativo de la norma es tan evidente, que por lo menos en dos ocasiones esa misma Corte ha sentenciado que "el método o procedimiento para practicar el avalúo de un inmueble en un juicio de expropiación, que sólo tomó en cuenta un elemento entre los varios que en todo caso concurren a formar su valor y que, además, prescinde de aquellos que la ley exige de modo expreso, como se hizo en el presente caso, es evidentemente ilegal, por cuanto transgrede esas mismas disposiciones". (Sentencias de 29 de octubre de 1959, publicada en la Gaceta Forense de la 2ª etapa N° 26, páginas 76 y ss. y de 28 de abril de 1960, publicada en la Gaceta Forense de la 2ª etapa N° 28, páginas 33 y ss.).

## II

Tal como fuera indicado oportunamente por la representación de la República, en el avalúo practicado con motivo de la expropiación parcial de la finca, —cuya adquisición para el patrimonio nacional se requería a los efectos de la construcción de la obra de conformidad con el Decreto N° 567, de fecha 24 de marzo de 1971, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 29.475 de fecha 30 de marzo de 1971— los peritos se abstuvieron de considerar la evidente valorización que implicaría la existencia de la represa para el fundo, y que traería como consecuencia, notables facilidades para el riego y el abrevamiento del ganado con el consiguiente abaratamiento de los costos y aumento de la utilidad neta. Sólo de esa manera puede llegar a pensarse en que la zona expropiada que apenas alcanza a un ocho por ciento de la superficie total del fundo, haya de tener el valor que le asignan los peritos.

## III

En la compraventa convencional se plantea una posibilidad análoga a la que ocurre en los arreglos amigables cuando se refiere a peritos la fijación del precio, y es la consagrada en el primer aparte del artículo 1479 del Código Civil, cuando se indica que el precio del objeto vendido puede ser dejado al arbitrio de un tercero. En ningún momento en la doctrina, se han presentado dudas acerca de la posibilidad de alguna de las partes de impugnar el precio que el tercero haya fijado, cuando el mismo no resulte justo o real. Ya Domat y Pothier, en los albores de la codificación, veían en la designación del tercero un mandato otorgado con la condición implícita de que no se fijare un precio absurdo y desproporcionado y con la advertencia de que las partes no podían nunca considerarse obligadas a aceptar un precio no equitativo (Cit. por Gasca “La compraventa civil y comercial”, Tomo I, página 568); más tarde Aubry Rau (“Droit Francais”, Tomo V, página 16), M. Stolfi “Coditto Civile”, Tomo IV, página 165), Messineo (“Manual de Derecho Civil y Comercial”, Tomo V, página 66), afirman expresamente que las partes pueden negarse a acatar el dictamen cuando exista dolo o error grosero, o cuando para su elaboración no se hayan tomado en cuenta principios o directrices previamente determinados por las partes o por la ley.

Tan evidente resulta hoy en día esa posibilidad de desconocer el avalúo injusto, que inclusive en países en donde la ley *aparece expresamente excluirla* (por ejemplo, en Argentina, en donde el artículo 1351, del Código Civil indica que “la estimación es irrevocable y no hay recurso alguno para variarla”) la doctrina sigue conteste en sostener que el avalúo podría ser excluido en caso de exceso,

de defecto o de confabulación dolosa (Vid. por ejemplo, Raymundo Salvat, "Tratado de Derecho Civil Argentino". Tomo III-I, página 200).

No importa lo que puedan creer los apoderados de la contraparte; tanto la doctrina administrativa patria como la jurisprudencia de esta Corte están contestes en sostener que la expropiación es una institución de derecho público que de manera alguna puede ser equiparada a la compraventa convencional. En sentencia de esta misma Corte dictada el 13 de junio de 1966, publicada en la Gaceta Forense N° 52 de la segunda etapa, páginas 122 y ss., la cual fue firmada por el doctor José Gabriel Sarmiento Núñez, quien era Magistrado en la Sala para aquel entonces, se indicó expresamente que "Como se aprecia de la lectura del convenio transcrito, su contenido se contrae a un caso de expropiación. En efecto, se alude, en su encabezamiento, a que el Ejecutivo Nacional, mediante el correspondiente Decreto, dispuso proceder a la expropiación de varios inmuebles que necesitaba el Estado para construir la Autopista Coche-Tejerías-Valles del Tuy, entre los cuales se encontraba el inmueble propiedad del demandante Abraham Malavé; se expresa asimismo en el convenio, que el Ministerio de Obras Públicas había cursado instrucciones al Procurador, según Oficio N° 852 de 27 de mayo de 1959, para proceder a la expropiación de dicho inmueble; y se asienta, de igual manera en el propio acuerdo que ese arreglo amigable que se firmaba se concertaba de acuerdo a lo previsto en el artículo 3° de la Ley de la materia, que en el parágrafo único dispone: "Antes de proceder a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto. Por consiguiente, hay que ubicar la naturaleza de ese convenio dentro de la materia de la expropiación. Ahora bien, es sabido que la expropiación es un instituto de derecho público mediante el cual la administración, para el cumplimiento de fines de utilidad pública, lograr coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa indemnización. Es, pues, característica de la expropiación, la adquisición coactiva de los bienes. Pero la circunstancia de que el expropiado no provoque el procedimiento judicial y llegue a un acuerdo con la administración acerca de la indemnización a percibir, o del modo de su fijación, no hace desaparecer el carácter coactivo de la expropiación".

En el mismo sentido, pueden invocarse las sentencias de 12 de marzo de 1952 (Gaceta Forense de la Primera Etapa, N° 10, páginas 133 y 134) y de 31 de mayo de 1955 (Gaceta Forense de la Segunda Etapa N° 8, páginas 200 y 281). Ya en 1944, hace 27 años, J. M. Hernández Ron en su Tratado Elemental de Derecho Administrativo (Tomo II, página 415) sostiene que "El prejuicio civilista ha tratado de equiparar la expropiación a determinadas figuras del

derecho privado, viendo en ella un caso fortuito, compraventa, enajenación, cuasi-contrato o cuasi-delito. La doctrina es errónea, porque la expropiación no es institución de derecho privado, sino de derecho público, prerrogativa de la administración”.

Evidentemente, no puede hablarse de compraventa donde no cabe alegar la existencia de la autonomía de la voluntad y las partes no pueden convenir sobre el objeto mismo de la obligación (precio), sino apenas sobre la manera de fijarlo.

Sin embargo, también en los procedimientos expropiatorios ha de concluirse en la existencia de la posibilidad de impugnar avalúos, porque los principios hermenéuticos que coadyuvaron a la elaboración del postulado en el derecho privado fuera del texto legal —y por lo menos en un caso, en contra del texto legal— están también vigentes en la figura de la expropiación; porque no puede concebirse que la República, cuando cumple los fines que le son propios, tenga menos derechos que los particulares cuando celebran contratos de mera conveniencia; porque, en fin, sería absurdo que el Estado se encontrara ligado indisolublemente a errores o actitudes dolosas de auxiliares de justicia, sin que se le concediera la posibilidad de invocar y demostrar tales vicios.

#### IV

Ante la total inconformidad entre el valor sugerido por los peritos y el que, de acuerdo con la etimología del vocablo, implicaría un verdadero *justiprecio*, la Procuraduría ocurrió por ante este Supremo Tribunal con el objeto de impugnar el avalúo presentado. Escogió la vía judicial a pesar de que, en su criterio, el Ejecutivo hubiera podido simplemente desconocer por Resolución ministerial el dictamen de los expertos. En efecto, si se toma en cuenta que, como esta misma Corte lo ha dicho, el arreglo amigable en el procedimiento expropiatorio participa del mismo carácter coactivo y jurisdiccional de un juicio (sentencia de fecha 13 de junio de 1966, publicada en la Gaceta Forense N° 52, segunda etapa, páginas 122 y ss.) y si, sobre ese orden de ideas, se entiende que el convenio suscrito entre el particular y la Administración no es propiamente un contrato o transacción, sino más bien una sentencia o fallo definitivo, habrá que concluir que el artículo 1427 del Código Civil resulta totalmente aplicable y que, por tanto, puede el ente expropiante prescindir del avalúo cuando tenga la convicción de que es incorrecto. De otra manera, se daría el absurdo contrasentido de que no existirían, en los arreglos amigables, los mecanismos de defensa que sí se tienen en los procedimientos judiciales y los funcionarios públicos, en salvaguarda de los derechos que están llamados a proteger, se verían obligados a recomendar en todo instante la expropiación judicial a pesar de la voluntad contraria del legislador, que quiere

por medio de los arreglos amigables lograr que a los expropiados se les cause un mínimo de daños e inconvenientes.

A pesar, sin embargo, de tales circunstancias, la Procuraduría, dada la cuantía del monto a discutirse y el interés en que no quedara duda alguna acerca de la justeza de la nulidad, prefirió plantear la impugnación del avalúo por ante esta Suprema Corte. Escogió, para hacerlo, un procedimiento que, si bien no está consagrado en ninguna ley de manera expresa, ha sido ideado y avalado por esta misma Corte en numerosos fallos: así, en sentencias de 21 de febrero de 1952 (Gaceta Forense, primera etapa, N° 10, páginas 103 y ss.) y 29 de octubre de 1959 (Gaceta Forense N° 26, segunda etapa, páginas 74 y ss.) determinó que el lapso para impugnar justiprecios en juicio debía ser de cinco audiencias; en fallo de 3 de marzo de 1969 (Gaceta Forense N° 63, segunda etapa, páginas 190 y ss.) equiparó a dicha situación y, por lo tanto, al referido lapso, las impugnaciones que pudieran presentarse con ocasión de justiprecios hechos en arreglos amigables; y en sentencia de 26 de abril de 1971 (Gaceta Oficial N° 1472 extraordinaria del 11 de junio de 1970), resolvió en definitiva una impugnación a un avalúo hecho en arreglo amigable, sustanciada conforme al procedimiento de apelación y admitida dentro del ya indicado lapso.

Sorprende, en todo caso, el alegato según el cual, de resultar incompetente esta Corte, procedería la aplicación de la excepción de inadmisibilidad señalada en el ordinal 4° del artículo 259 del Código de Procedimiento Civil (prohibición legal de admitir la acción opuesta), ya que, para tales supuestos, parece más acertada la previsión del ordinal 1° del artículo 248 *ejusdem*. Y, de todos modos, no creemos acorde la idea de que el Supremo Tribunal podría rechazar un pedimento so pretexto de que hay silencio u oscuridad en el texto legal, ya que, precisamente, compete a la jurisprudencia el esclarecer las situaciones dudosas y, sabiamente, como arriba quedó indicado, así lo ha entendido en casos como el presente esta Honorable Corte.

De acuerdo con el artículo 101 de la Constitución, sólo 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. Esta misma Corte ha sostenido que “Es, pues, la expropiación, un instituto de derecho público, es decir, regulado esencialmente por el derecho público. Y, a este respecto, la propia doctrina advierte que, la circunstancia de que la expropiación tenga por objeto la adquisición de un bien de propiedad privada, no significa que la institución se regule por las normas del derecho privado. Esto sin perjuicio de la aplicación de disposiciones de ese derecho, en cuanto corresponda, conforme a

los principios generales inherentes a toda actividad administrativa". (Sentencia de 24 de febrero de 1965. Gaceta Forense N° 47, página 161, segunda etapa).

La propia Ley de Expropiación da una serie de señalamientos que obligatoriamente deben tomar los peritos en cuenta, tanto en justiprecios judiciales como en los realizados con ocasión de arreglos amigables, para determinar en forma correcta el valor del bien expropiado. De nada serviría la previsión del legislador si no hubiera recursos para impugnar y solicitar la invalidez de los avalúos en los cuales no se hubiere cumplido con ese requisito.

## VII. OPOSICION A LA EXPROPIACION

### 1. DERECHO A EXIGIRLA

22. PGR - D70 - p. 136

27-7-70

*El derecho a exigir la expropiación total solamente existe cuando la parcial que se pretende inutilice el inmueble o lo haga impropio para su uso.*

En relación al primero de los pedimentos contenidos en la reclamación, el de que el Ejecutivo Nacional proceda a la expropiación total del inmueble, diremos —como hemos hecho en anteriores oportunidades— que el presente procedimiento administrativo es previo a las *acciones judiciales* que se pretenda instaurar contra la República. Es por ello que hemos sostenido que deben cumplirse en el ante-juicio, y más concretamente en el escrito de reclamación, las mismas condiciones que para el libelo de demanda exige el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil; por otra parte, sería un contrasentido que se pudiera obtener en esta vía administrativa algo para cuyo reclamo no existe acción judicial. En el caso presente se advierte que no hay acción judicial alguna que permita a un ciudadano obligar a la República a intentar un juicio de expropiación. Corresponde a los entes públicos que tienen facultades para expropiar decidir si la adquisición de determinado bien es o no necesaria para una obra pública o por otro motivo de utilidad pública.

El referido derecho a exigir la expropiación sólo existe en un caso (Artículo 20 de la Ley de materia); es posible exigir la expropiación *total* cuando la parcial que el ente público pretende inutilice el inmueble o lo haga impropio para el uso a que esté destinado. Este no es el supuesto de hecho de la presente reclamación, por lo cual el primer pedimento debe ser desestimado.

## 2. INUTILIZACION DEL RESTO DE LA FINCA

23. PGR - D69 - pp. 87-89

1969

*La expropiación debe ser total cuando la parcial inutiliza el inmueble o lo hace impropio para su uso.*

Tengo a honra dirigirme a usted en relación con el juicio instaurado en fecha 15 de octubre de 1966 por esta Procuraduría, por ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, para la expropiación de parte de un inmueble propiedad de la empresa "Altagracia C. A.", ubicado en esta ciudad, en la Primera Transversal de Las Flores de Puente Hierro, y la cual es requerida por la República para la construcción de la Autopista Puente Mohe-dano-Paraíso y para la Canalización del río Guaire.

Al respecto es de observar: En oficio N° CJ-65-PH-00076 de fecha 20 de septiembre de 1965, ese Ministerio impartió instrucciones a este Despacho para que procediese a la adquisición por vía de arreglo amigable, de 64,00 metros cuadrados de terreno integrante del mencionado inmueble, el cual consta de una superficie total de 761,82 metros cuadrados. En oficio N° CJ-66-PH-00115 de fecha 2 de febrero de 1966, ese Ministerio informa a esta Procuraduría que el lote a expropiar constaba tan sólo de 30,08 metros cuadrados de superficie. En oficio N° CI-68-PH-095 de fecha 9 de abril de 1968, el Ministerio de Obras Públicas participa a este Despacho que del referido inmueble se requería un lote de 18.62 metros cuadrados. En el intervalo, mientras se sucedían las indicadas modificaciones, el doctor Francisco José Zubillaga, procediendo en representación de la mencionada propietaria "Altagracia C. A.", dirigió numerosos escritos a la Procuraduría General de la República solicitando, con base a los argumentos que invoca en esos escritos, que la expropiación fuese total por cuanto la parcial inutilizaba el resto del inmueble para los fines a que estaba destinado, o que en defecto de ello, su representada estaba dispuesta a ceder gratuitamente el lote necesario para la construcción de las obras siempre que mediante una autorización especial se le permitiese construir un edificio en el resto del terreno, lo cual en principio no estaba permitido por las Ordenanzas que rigen la materia. En atención a que la indicada oferta no pudo ser aceptada, ya que en oficio N° 1075 del 22 de marzo de 1968 la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano negó el permiso solicitado para construir en la zona, los términos del problema a resolverse quedan planteados en el sentido de si, con vista de las normas legales pertinentes, procede la solicitud de "Altagracia C. A." debiéndose por tanto reformar la demanda de expropiación que ahora habría de ser total, o si por el contrario, ha de optarse por la

prosecución del juicio en los términos en que originalmente fue instaurado. A tales efectos es de observarse lo siguiente:

En reunión realizada el día 10 de mayo de 1962, los representantes de la Consultoría Jurídica y de la Dirección de Vialidad y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, de la Ingeniería Municipal del Distrito Federal, de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano y de la Dirección de Obras Municipales, acordaron que en la construcción de autopistas urbanas y sub-urbanas debía adquirirse, además del terreno donde tendría su asiento la vía propiamente dicha, una franja de cuatro metros de ancho a partir de los bordes exteriores de la plataforma, y a contar de esa franja, restringirse en la medida en que se determinase en cada caso, el uso de una zona adicional de quince metros de ancho. En aplicación concreta de ese acuerdo adoptado por los referidos organismos públicos al caso en estudio, se pone de manifiesto que a más del lote de 18,62 M<sup>2</sup> que habría de expropiarse, se debe desmembrar del indicado inmueble una faja a todo lo largo de la línea de la vía a la cual es adyacente, o sea en 14,90 metros aproximadamente, y en una profundidad de 15,00 metros; ya que la restricción en el uso de esa faja a que alude el mencionado acuerdo, conduce en la práctica a que su propietario no tenga oportunidad de utilizarla, tal como acontece en el caso en análisis, donde esta última consideración cobra mayor relieve aún por cuanto no es tan sólo en esa faja de 15,00 metros de ancho, pero ni tan siquiera en el resto del terreno, una vez deducida esa faja, se permite aplicarlo a fines prácticos ya que, como hemos expresado, en el oficio N° 1075 la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano negó la solicitud que le fuera hecha para construir en el terreno restante, siendo de observar que, precisamente a edificaciones tenía destinado "Altagracia C. A." la totalidad del inmueble, lo cual se evidencia del hecho de que en el mismo existe una edificación destinada a la exhibición y venta de automóviles, construcción esa que ha de ser demolida con motivo de la construcción de las mencionadas obras públicas.

Por las razones que anteceden, la Procuraduría General de la República estima que en el asunto en cuestión están presentes los supuestos de hecho a que se contrae el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, en consecuencia, de conformidad con el citado precepto legal, se permite sugerir al Ejecutivo Nacional, por órgano de ese Ministerio, que la expropiación del inmueble arriba identificado debe ser total y no parcial.

## VIII. LA OCUPACION

## 1. REGIMEN

24. PGR - D63 - p. 167

17-6-63

*En la expropiación agraria la ocupación previa y ocupación temporal lo rigen por la ley de expropiación por causa de utilidad pública o social.*

Además, por cuanto en el Estatuto Agrario no existen normas específicas sobre ocupación previa o temporal del inmueble a expropiar, resulta evidente que ésta debió regirse por lo que al respecto dispone la Ley de Expropiación. Por tanto, antes de proceder a la ocupación, ha debido el Instituto Agrario cumplir con los requisitos legales contenidos en dicha Ley, ya que de lo contrario estaríamos en presencia de una ocupación indebida que se traduciría en una arbitrariedad, pudiendo, en consecuencia, ejercer el propietario todas las acciones pertinentes. Es de presumir con certeza, que en el caso en estudio no se cumplieron esos requisitos. En efecto, para poder hacer efectiva la ocupación —suponiendo que en el caso en estudio sea aplicable el procedimiento de la ocupación “previa” a que alude el artículo 51 de la Ley de Expropiación— era necesario que la precediera la introducción de la demanda respectiva, como lo dispone el referido artículo 51, y cumplir, además, con los requisitos exigidos por el artículo 52 *ejusdem*; pero resulta evidente que tal demanda no se ha presentado, pues, de lo contrario, la pretensión de la Municipalidad carecería de objeto.

En la hipótesis de que se hubiera querido acudir al procedimiento de la ocupación “temporal”, nos encontramos con que ésta procede sobre bienes diferentes de aquellos que van a ser objeto de expropiación y que la parte final del artículo 47 de la Ley de Expropiación establece, además de los casos en que procede la ocupación, que ésta durará tan sólo el tiempo absolutamente indispensable, no debiendo en ningún caso concederse por un tiempo mayor de seis (6) meses, aun cuando por causa justificada pueda prorrogarse por igual término, pero sólo una vez; y de autos aparece que el litigio entre el Instituto Agrario Nacional y la Municipalidad lleva varios años.

En resumen, la ocupación que ejerce el Instituto Agrario Nacional sobre la zona de terreno que se le autorizó expropiar, es indebida, no tiene, en atención a los recaudos que este Despacho ha tenido a la vista, fundamento alguno. No debe olvidarse que el Decreto N° 159 solamente autorizó al Instituto Agrario Nacional para que procediera a la expropiación, debiendo entonces ese Instituto cumplir con todos los demás requisitos legales para hacer efectiva, tanto la ocupación, como la expropiación propiamente dicha.

## 2. OCUPACION TEMPORAL

25. PGR - D73 - pp. 211-214

17-12-73

*La ocupación temporal no participa de la naturaleza jurídica de la servidumbre y más bien es una requisición de uso por motivos de utilidad pública previamente declarados.*

La afirmación de la aludida Consultoría Jurídica es la de que la "ocupación temporal" prevista en la ley sobre expropiaciones sólo se concibe para bienes distintos de aquellos "...que directamente se han utilizado o se utilizan para la obra...", es decir, que "...la ocupación temporal se efectúa sobre propiedades no afectadas por el decreto expropiatorio...", pero que se requieren transitoriamente, para facilitar operaciones auxiliares a la obra de utilidad pública propiamente dicha.

La ocupación temporal está regulada en los artículos 47, 48, 49 y 50 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y mediante esta institución se permite a la administración pública tomar posesión de la propiedad ajena con una orden escrita del Gobernador del Estado, del Distrito Federal o del Territorio Federal en el que se ejecute la obra.

La incorporación de la ocupación temporal en la Ley de Expropiación ha producido perplejidad en la doctrina jurídica porque se considera que la ocupación previa no es una fase del proceso expropiatorio ni un procedimiento especial de expropiación. En efecto, la Constitución exige sentencia judicial firme y pago de justa indemnización para que pueda declararse la expropiación. En cambio, la ocupación temporal es un procedimiento administrativo que, como hemos dicho, requiere de una orden escrita de un Gobernador y aviso al propietario así como el pago de una indemnización por concepto de daños y perjuicios causados al dueño del inmueble.

La expropiación, por otra parte, implica para el particular la privación de su derecho de propiedad. En cambio, la ocupación temporal conlleva la privación provisional de uno de los atributos de la propiedad como es el derecho a gozar del inmueble ocupado y es, por tanto, un impedimento temporal al libre goce de la cosa.

No obstante las diferencias anotadas, ambas instituciones tienen en común en que para proceder a la expropiación y a la ocupación temporal se requiere una previa declaratoria de utilidad pública. Es esta declaratoria lo que justifica que se prive a los particulares de la propiedad o de algunos de sus atributos. En base a esta analogía la doctrina más reciente se orienta a ver en la ocupación temporal una forma atenuada de expropiación. El tratadista italiano Pasquale Carugno define la ocupación temporal "como una expropiación del goce de la cosa ajena determinada por una necesidad

de carácter público". (Ver Carugno, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1967, página 73). Sin embargo, en nuestro derecho es imposible considerar a la ocupación temporal como una forma atenuada de expropiación porque nuestra constitución sólo concibe la expropiación por vía judicial e ignora la expropiación administrativa.

Los tratadistas venezolanos muestran cierta confusión al tratar la ocupación temporal. J. M. Hernández Ron considera que "El uso público puede requerir no sólo la propiedad u ocupación permanente de una cosa sino, además, la ocupación temporal de otra cosa anexa o contigua a aquella". Luego añade: "Se trata aquí de una *servidumbre temporal*; de un gravamen establecido por la Ley, justificados por las mismas razones de utilidad pública". (Véase *Tratado Elemental del Derecho Administrativo*, Tomo II, segunda edición, página 437). En el mismo sentido se pronuncia Tomás Polanco cuando dice que la ocupación temporal se refiere al caso de que "para la realización de operaciones auxiliares a la ejecución de una obra pública se necesita ocupar temporalmente propiedades distintas de aquellas que directamente se han utilizado o utilizarán para la obra y son en consecuencia objeto del procedimiento". (Véase *Derecho Administrativo Especial*, Caracas, 1959, página 148). Igual doctrina sostiene la Procuraduría General de la República cuando en forma incidental expresa que la ocupación temporal "procede sobre bienes diferentes de aquellos que van a ser objeto de expropiación". (Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1963, página 167).

La doctrina que acabamos de señalar confunde la ocupación temporal hecha por la administración pública en un inmueble distinto al que posee el ente público con la finalidad de facilitar la ejecución de ciertos trabajos que requiera una obra pública ya construida o en proceso de construcción y la ocupación temporal que se utiliza como una etapa preliminar al procedimiento expropiatorio. En el primer caso, se trata de una *servidumbre temporal*, como dice Hernández Ron, pues existen dos fundos: uno dominante, propiedad de la administración pública, y un fundo sirviente, propiedad del particular. En cambio, en el segundo caso no existe *servidumbre*, pues es condición esencial de esta limitación de la propiedad que haya dos fundos pertenecientes a dueños distintos y la administración pública no es propietaria del inmueble afectado por una declaratoria de utilidad pública mientras no haya sentencia judicial firme y pago de justa indemnización. La *servidumbre* para que sea de derecho público requiere que uno de los inmuebles sea de un ente público. De aquí se deduce que la ocupación temporal, como etapa preliminar del proceso expropiatorio, no participa de la naturaleza jurídica de una *servidumbre*, sino que es una forma de requisición autorizada por la ley por motivos de utilidad pública o social.

La ocupación temporal, como etapa preliminar al proceso expropiatorio, se justifica "para 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". (Ord. 1º del artículo 47 de la Ley). Entre esos estudios se encuentran los estudios de suelos que, ciertamente, no pueden hacerse en el terreno vecino o en bienes diferentes de aquellos que van a hacer objeto de expropiación. También se justifica la ocupación temporal "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". (Ord. 2º del artículo 47 de la Ley). Nada más lógico que los depósitos de materiales de construcción se instalen en el inmueble que se va a expropiar. En todo caso, las instalaciones que se hagan deben tener un carácter provisional y los estudios que se emprendan deben ser de corta duración.

### 3. OCUPACION PREVIA

26. PGR - D70 - pp. 137-138

13-10-70

*Para dar lugar la ocupación previa, el Juez debe practicar la notificación y aviso al propietario y ocupante del inmueble, así como realizar la inspección ocular que ordena la ley.*

El 6 de octubre del corriente año, el Vice-Presidente de la firma expropiada, ciudadano ZZ, solicitó la reposición del procedimiento al estado en que se cumplan las previsiones del artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, fundamentado su escrito en que la notificación y el aviso a la expropiada se hizo en un diario de la ciudad de San Cristóbal, donde está ubicado el inmueble objeto de la expropiación y no en el sitio donde tiene su domicilio la sociedad XX. Esta interpretación de la Ley está reñida con todos los principios generales de hermenéutica jurídica universalmente aceptados. En efecto, conforme a las más correctas normas de aplicación de la Ley sentadas por la jurisprudencia universal, y consagradas en el artículo 4 de nuestro Código Civil, en la interpretación de la norma debe atribuirse al texto legal el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. El artículo 52 de la ley citada, establece: "Antes de procederse a la ocupación previa, el Juez dará el correspondiente aviso al propietario y al ocupante, y acordará de oficio que un Juez de la jurisdicción asistido de un práctico y previa notificación del propietario, que se le hará conjuntamente con dicho aviso, lleve

a cabo una inspección ocular". Es claro el texto de la disposición citada; el Juez de la causa, en el presente caso la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, comisionó de oficio a un Juez de la jurisdicción donde está ubicado el inmueble, quien deberá practicar la notificación y aviso al propietario y ocupante del inmueble, así como la inspección ocular que ordena la ley. En el juicio en cuestión se cumplen los extremos de ley, pues el Juez de la causa ordena de oficio que se practiquen las diligencias del citado artículo 52, mediante la comisión que otorga el Juzgado del Distrito San Cristóbal del Estado Táchira, quien no pudiendo localizar al propietario del inmueble, procede a ordenar la publicación de un cartel en el diario de mayor circulación dentro de su jurisdicción, e igualmente notifica al ocupante del inmueble, que sí está domiciliado en la mencionada capital. Lo contrario sería admitir el absurdo de que una vez recibida la comisión por el Juez comisionado (del Distrito San Cristóbal del Estado Táchira), éste debía subcomisionar a un Juzgado con jurisdicción en el domicilio de la expropiada, interpretación que desnaturalizaría tanto el texto legal e igualmente atentaría contra el principio de la celeridad procesal que adquiere mayor urgencia, más perentoriedad en los juicios de expropiación, por cuanto la garantía constitucional de la propiedad cede ante la utilidad pública o social. Premura lógica y racional, pues se encuentra en juego la necesidad de realizar una obra donde el interés social o colectivo priva sobre el interés particular. Así lo entiende nuestro legislador y así lo entendió correctamente la Corte Suprema de Justicia cuando dictó el auto de fecha 21 de setiembre de 1970.

## IX. EL AVENIMIENTO

27. PN - D53-54 - p. 179

22-5-53

*Es improcedente la reclamación de daños y perjuicios que se dicen sufridos por actos relativos a expropiación por causa de utilidad pública o social, que no se reclamaron o reservaron cuando por vía de avenimiento se adquirieron los bienes expropiados.*

Conforme a las previsiones del artículo 64 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, esta Procuraduría ha hecho el estudio del referido expediente, y encuentra que de acuerdo con la exposición, que precisamente fuera formulada en un principio ante este Despacho por el reclamante, se manifiesta que el motivo de la reclamación es el de que el causante de los nombrados peticionarios

era propietario de dos (2) posesiones en la Hoya Hidrográfica del Río Macarao: que con la promulgación del Decreto Ejecutivo de fecha 2 de marzo de 1926, concernientes a Bosques Nacionales, surgieron para... innumerables trabas en el cultivo de sus tierras y en la cría de sus ganados, por fuerza de lo cual le sobrevinieron enormes pérdidas y daños que en su exposición enumera el reclamante.

Ahora bien, el Decreto que se deja referido se contrae a declarar toda la Hoya Hidrográfica del Río Macarao como Bosque Nacional y prohibió en ella las talas y cultivos, ordenándose además que se procediera a la expropiación por causa de utilidad pública de las propiedades que en dicha zona tuviesen los particulares, a cuyo efecto se autorizó suficientemente a la Procuraduría General de la Nación para instaurar los juicios respectivos. Este Decreto tenía su fundamento en previsiones del Gobierno para la conservación de las fuentes de agua y de los regímenes climatológicos de las localidades, conforme a expresas disposiciones legales vigentes para la época.

En cumplimiento de las disposiciones del mencionado Decreto, y según lo manifiesta el Consultor Jurídico del Despacho a su digno cargo en opinión de fecha 9 de mayo de 1951, se pagó al nombrado... el precio correspondiente a las dos (2) posesiones aludidas, sin que se hiciera constar en esa oportunidad reclamación alguna de parte de... sobre los supuestos daños y perjuicios que, con marcada posterioridad, vinieron a reclamar sus causahabientes; por consiguiente, esta Procuraduría comparte el criterio sustentado en el dictamen referido, en cuanto a la improcedencia de la reclamación formulada posteriormente, ya que no hizo el causante mención ni salvedad alguna sobre su existencia en aquella oportunidad en que vendía los fundos en los cuales se dice fue perjudicado, precisamente al pretendido perjudicante.

## X. EL JUSTIPRECIO

### 1. ELEMENTOS DEL JUSTIPRECIO

28. PN - I56 - p. 16

14-10-55

*Los elementos del justiprecio para efectuar el avalúo de un bien expropiado los constituyen: a) el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; b) el valor establecido en actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación, y c) los precios medios a que se*

*hayan vendido inmuebles durante el año anterior a la fecha del mismo Decreto de Expropiación.*

“ELEMENTOS DE JUICIO PARA EL AVALUO. Entre los elementos de juicio que para la práctica del justiprecio deben tomar en cuenta los peritos evaluadores, conforme a lo previsto en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se encuentran los siguientes: a) El valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado por el propietario; b) el valor establecido en actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación; y c) los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares.

“a) *El valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.* Es este un valioso elemento de juicio para la fijación del precio por los expertos, como que en cierto modo contiene la confesión del expropiado en cuanto respecta al valor que para sí tiene la cosa que se le expropia; dicho elemento podría resultar de la declaración que del inmueble y de su precio haya hecho el propietario ante la respectiva Oficina Municipal a los fines de las contribuciones que pesan sobre el inmueble; del valor que al inmueble haya atribuido el propietario en alguna declaración formulada para el pago de Impuestos sobre la Renta; del valor que al mismo inmueble haya atribuido su propietario en cualesquiera otras declaraciones relacionadas con contribuciones fiscales, o bien del precio que al inmueble hayan atribuido autoridades fiscales, y que haya sido aceptado expresa o tácitamente por el propietario. En el caso de autos, y para comprobar el valor fiscal declarado sobre el inmueble en discusión, me permito producir marcada A una copia certificada de la declaración sucesoral hecha al Fisco Nacional el 23 de octubre de 1953 por los herederos de R. L., inmediatos causantes del doctor M. A. L. R., y en cuya declaración consta que el nombrado R. L. falleció en Caracas el 11 de abril de 1944 y que entre los bienes quedantes a su fallecimiento estuvo el fundo “José”, que en el texto respectivo se determina así: “Segundo: La posesión denominada “José”, ubicada en el Estado Anzoátegui, en jurisdicción de los Distritos Bolívar y Peñalver, que hubo nuestro causante como consta de documentos protocolizados en las Oficinas Subalternas de los mencionados Distritos el 12 de agosto y 14 de septiembre de 1926, respectivamente, bajo los números 82 y 14 del Protocolo Primero. Esta posesión está avaluada en la cantidad de CIENTO CINCUENTA MIL BOLIVARES (Bs. 150.000), y alinderada así: Norte, el mar Caribe; Oeste, posesión que fue de Manuel Silva Medina y es hoy de los Padilla Hernández; Sur, posesiones que fueron de Eloy Urbano y Presbítero J. M. de los Ríos, Manuel Rodríguez Armas y Antonio Silva; y Este, ejidos de Barcelona. Este valor fiscal ha sido conocido y admitido por el

doctor M. A. L. R., pues en el documento por el cual los herederos de R. L. le vendieron el fundo "José" se lee textualmente: "La Planilla correspondiente a la declaración de esta herencia fue expedida el 23 de diciembre de 1953, bajo el número 786, por la Inspección Fiscal de la Renta Nacional de Timbre Fiscal en la Primera Circunscripción y se acompaña para ser agregada al Cuaderno de Comprobantes de la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui". Como R. L. falleció en abril de 1944 el valor de CIENTO CINCUENTA MIL BOLIVARES (Bs. 150.000) que se atribuye al inmueble puede referirse al que tenía para esa fecha meses antes de la ocupación del terreno con las obras de utilidad pública que en él existen, o bien podría referirse al valor del fundo para el mes de octubre de 1953, fecha en que se hizo la declaración sucesoral, y de todos modos correspondería al valor que tuvo todo el fundo, de VEINTE MIL HECTAREAS, entre el lapso comprendido desde el 11 de abril de 1944 al 23 de octubre de 1953.

b") *El valor establecido en actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación.* En día 26 de febrero de 1954, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 24.379, fue publicado el Decreto Ejecutivo número 88 por el cual se ordenó proceder a la expropiación de la faja de terreno que es objeto de este procedimiento, siendo la fecha del Decreto en cuestión la del 25 de febrero del mismo año; en tal virtud, debe tomarse como elemento de juicio a los fines del justiprecio de la cosa expropiada, el valor establecido para esta misma cosa en actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación, lo cual, para el caso concreto significa que no han de apreciarse a tales efectos los actos de transmisión realizados dentro del período comprendido entre el 25 de agosto de 1953 y el 25 de febrero de 1954, y es dentro de este período en el que queda comprendido el documento registrado en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui, el 7 de noviembre de 1953, bajo el número 70, folio vuelto del 151 al 156, protocolo 1°, y en la Oficina Subalterna de Registro de los Distritos Bruzual y Peñalver del Estado Anzoátegui el 14 de diciembre de 1953, bajo el número 10 a los folios 25 del vuelto del 24 del Protocolo 1°, por el cual los sucesores de R. L., vendieron al propio doctor M. A. L. R. todo el fundo "Jose" o "José", con extensión aproximada de VEINTE MIL HECTAREAS, por la cantidad de DOSCIENTOS VEINTE Y CINCO MIL BOLIVARES (Bs. 225.000). En igual situación se encuentra el dato que arroja la solicitud de autorización judicial formulada por el doctor P. A. O., padre del menor A. J. A. L., quien como heredero de R. L. tiene una veinteava parte en el fundo "Jose" o "José", estimada dicha veinteava parte en DIEZ MIL BOLIVARES (Bs. 10.000), por cuanto a todo el fundo constante de VEINTE MIL HECTAREAS apro-

ximadamente le fue reconocido un valor máximo de DOSCIENTOS MIL BOLIVARES (Bs. 200.000), todo de acuerdo con lo que al efecto expresa el propio solicitante, y también conforme a lo que declaran el mismo menor A. J. A. L. y los testigos doctor C. A. S. y H. M. C., en conformidad con las diligencias evacuadas por ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil en la Primera Circunscripción Judicial que marcadas B produzco.

“Mas, aun en el caso de que la parte contraria pretendiese invocar el antecedente que se constituye con base en los elementos aludidos, a los fines de que se le aprecie en el avalúo que corresponde realizar a los expertos sobre la cosa expropiada, cabe observar que el precio unitario por cada hectárea de las VEINTE MIL que integran la totalidad del fundo “Jose” o “José”, apenas si alcanza a ONCE BOLIVARES CON VEINTICINCO CENTIMOS (Bs. 11,25).

“Y, si por algún respecto pretendiese la parte contraria que el precio del inmueble habría de determinarse conforme al que pudo tener para el momento en que la franja de terreno que se ocupó con la carretera y oleoducto antes mencionados, producimos en este acto, marcado C, copia certificada de la carta número 2921 (L.T.5), reconocida judicialmente por su firmante, y dirigida por la Creole Petroleum Corporation al doctor R. A. L. A., en su carácter de miembro de la Sucesión de R. L., propietario del fundo “Jose” u “Hoses”, en la cual les manifiesta que “con respecto a la faja de terreno que necesitamos en parte de dicho fundo para el trazado de la carretera “Puerto La Cruz-El Sombrero”, estamos dispuestos a comprar a razón de Bs. 1.000 por cada kilómetro de sesenta metros de ancho y en el caso de que usted desee hacer un contrato de servicio, pagaremos a razón de Bs. 500 por kilómetro por una sola vez, o sean las mismas condiciones a que hemos contratado o comprado para dicha carretera en otros fundos de esa región. Calculamos que la carretera atravesará su fundo en una extensión aproximada a seis y medio kilómetros. Es oportuno advertir que no es éste el único beneficio para el propietario, pues al pasar una carretera de la magnitud de ésta por su fundo se le valoriza y se le facilita transportar con rapidez a los principales centros de consumo todo lo que produzcan sus terrenos”; y en contestación a esta carta, producimos también marcada B, la carta dirigida por el nombrado doctor R. A. L. A., con fecha 14 de septiembre de 1945, a la Creole Petroleum Corporation, que textualmente dice: “Señores Creole Petroleum Corp., Ciudad. Muy señores míos y amigos: Adjunto a la presente, a título devolutivo, la carta que en esta fecha me dirige el doctor R. U. A., ratificando lo que verbalmente comuniqué a ustedes ayer. Como verán, el doctor U. y el doctor M. D. se están ocupando de reunir a los herederos de don P. D. G., acreedores hipotecarios, para que manifiesten su aceptación a la proposición que hice, y proceder cuanto antes al otorgamiento del documento respectivo en cuyo acto se hará a la persona que yo indique la

cesión de una faja de terreno de seis kilómetros y medio de largo por sesenta metros de ancho. CREO QUE LA COMPAÑIA PUEDE, SIN PELIGRO, PROCEDER A SUS TRABAJOS, PUES LOS SUCESORES DE D. G., LO UNICO QUE PODRIAN OBJETAR A MI PROPOSICION, ES LA RESERVA QUE HAGO DE LA FAJA DE TERRENO QUE USTEDES NECESITAN Y ELLO SOLO SIGNIFICARIA PARA LA COMPAÑIA CAMBIO DE PERSONA PARA LA ENTREGA DE LA SUMA QUE PAGARAN POR DICHA FAJA. LOS ABOGADOS DE LOS HEREDEROS DE D. G. CONOCEN MI NEGOCIACION CON USTEDES Y LEYERON LA CARTA QUE ME DIRIGE LA CREOLE CON FECHA 17 DE JULIO PASADO, NUMERO 2921 (LT-5) CONTENTIVA DE LAS CONDICIONES EN QUE SE HARA LA NEGOCIACION Y SABEN ADEMAS QUE A PESAR DE MIS ESFUERZOS HA SIDO IMPOSIBLE MEJORAR ESAS CONDICIONES, DE MANERA QUE LLEGADO EL CASO NO PODRIAN ELLOS EXIGIR POR DICHA FAJA UNA SUMA MAYOR. POR MI PARTE, COMO APODERADO GENERAL DE R. L., YA TIENEN USTEDES MI AUTORIZACION PARA PROCEDER CUANDO LO CREAN CONVENIENTE A LA INICIACION DE SUS TRABAJOS. Tan pronto tenga el borrador del documento que habrá de otorgarse con los herederos de D. G. avisaré a ustedes y entre tanto me ocupo de reunir los documentos de "JOSE" para que sean estudiados por sus abogados, según sus deseos". Esta carta quedó reconocida sin objeciones en cuanto al precio convenido por la venta, según actuación realizada el 8 de diciembre de 1953 por ante la Notaría Pública Tercera de Caracas.

"c) *Los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares.* A estos efectos produzco copia certificada de documentos que contienen operaciones de compra-venta de terrenos en la misma zona de ubicación del fundo "Jose" o "José", adquiridos para la construcción de la misma carretera y paso del oleoducto, cuyas operaciones se verificaron en los años de 1945 y 1946, así: ..."

"Como puede apreciarse, todos estos documentos se contraen a operaciones realizadas con anterioridad a la época en que fueran construidos el oleoducto y la carretera que hoy atraviesan esos terrenos, como que las adquisiciones de propiedad y otros derechos lo fueron precisamente con tal fin, y de acuerdo con esa documentación resulta comprobado que la mayor suma que llegó a pagarse por kilómetro de sesenta metros de terreno, lo fue la cantidad de UN MIL BOLIVARES (Bs. 1.000,00), y si hemos traído al expediente esa documentación es porque conforme a expresas previsiones de Ley de la materia, en el avalúo de los inmuebles que son objeto de expropiación no debe tomarse en cuenta el mayor valor que los mismos puedan adquirir por fuerza o como resultado del mejoramiento de la zona donde están ubicados como secuela de la obra construida. Mas, si la parte contraria pretendiese que el

justiprecio de la franja de terreno expropiada no debe hacerse conforme al valor que ésta pudo tener antes de la construcción del oleoducto y carretera mencionados, sino que debe ser el precio que hubo de tener la referida franja de terreno para la fecha en que se ordenó proceder a su expropiación, debe observarse que el artículo 35 de la Ley de la materia ordena categóricamente tomar en cuenta como elemento influyente en el avalúo el precio medio a que se hubieren vendido inmuebles similares durante los doce meses inmediatamente anteriores al Decreto de Expropiación, lo cual, aplicado al caso concreto significa que tales operaciones deben ser las comprendidas entre el 26 de febrero de 1953 y el 26 de febrero de 1954, y con el objeto de producir documentos que sean utilizados a los referidos fines, hemos obtenido del Registrador Principal del Estado Anzoátegui las siguientes copias certificadas...”

29. PGR - D70 - pp. 139-140

11-11-70

*La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública atribuye a los peritos la facultad de elegir los elementos que puedan influir en la tasación del bien, pero, señala otras circunstancias que deben ser apreciadas necesariamente, salvo que su determinación o conocimiento no sean posibles en el caso concreto.*

La tasación inmobiliaria es una operación compleja; para realizarla hay que tomar en consideración factores variados y apreciar la influencia de ellos sobre el justiprecio. Por consiguiente, es imposible que una ley, por extensa que sea, pueda comprenderlos a todos y determinar su influencia sobre el avalúo. La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social tiene en cuenta esas dificultades y establece un sistema que atribuye a los peritos la facultad de elegir los elementos que puedan influir en la tasación del bien y señalar otros que deben ser apreciados necesariamente, salvo que se exprese que su determinación o conocimiento no son posibles en el caso concreto.

Al respecto, esta Procuraduría, en dictamen del 21 de julio de 1966, reconoce como elementos esenciales del justiprecio, el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión posterior por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación y los precios medios en que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. Allí se expresa: “El artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece los criterios que debe seguir todo experto cuando se trata de avaluar un inmueble destinado a la expropiación por causa de utilidad pública. Estos tres elementos están señalados en forma imperativa y su

consideración es obligatoria para los expertos. La omisión del análisis de cualquiera de estos factores haría que el dictamen emitido sea manifiestamente ilegal. (Doctrina de la Procuraduría General de la República, año 1966, página 135). Este criterio también ha sido sustentado por esta alta Corte, la cual, además señala: "Aparte de los elementos de obligatoria apreciación por parte de los peritos evaluadores, la ley los autoriza para tomar en cuenta todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para determinar su justo valor". (Sentencia de la Corte Federal y de Casación del 29 de octubre de 1959. Gaceta Forense N° 26, páginas 76 a 80).

Ahora bien, el justiprecio no se obtiene automáticamente de los cálculos aritméticos que se hagan sobre tales elementos, pues los expertos tienen una facultad de apreciación que les permite realizar una actividad de interpretación de la ley. Actividad ésta que ejercitan aun a propósito de las normas que, por su claridad son prontamente inteligibles, pues la sola aprehensión de las mismas y el trabajo de meditación que para su comprensión se requiere, constituyen una labor de interpretación.

De ahí que el considerar que la explotación económica de una determinada cantera no es posible porque la Ley Forestal de Suelos y Aguas prohíben las explotaciones de carácter económico en Parques Nacionales, como lo es el terreno del cual forma parte el inmueble avaluado, es el resultado de aplicar la ley a un caso concreto en ella comprendido, lo que está dentro del ámbito de apreciación del evaluador.

Al respecto observa la Corte en sentencia del 7 de abril de 1965, publicada en la Gaceta Oficial N° 27.734, del 12 de mayo de 1965, que corresponde a los peritos aplicar sus conocimientos especiales a los datos técnicos y reales que la Ley les señala. Labor que fue la realizada en el caso planteado.

## 2. EL VALOR MEDIO

30. PN - 156 - p. 21

29-11-55

*Los precios medios del bien expropiado, como elementos del justiprecio, deben ser aquellos a que se hayan vendido inmuebles similares durante el año anterior a la fecha del mismo Decreto de Expropiación, y no durante el año anterior al del nombramiento y aceptación de los peritos evaluadores.*

"Valor fijado para el inmueble en operaciones anteriores. Con este epígrafe el doctor M. A. R. L. plantea nuevamente la cuestión relativa a la diferencia de precio que dice que existe entre el que

aparece en el documento público producido con nuestra solicitud y el que manifiesta haber pagado efectivamente por el fundo "Jose" o "José"; para no incurrir por nuestra parte en repeticiones inútiles, nos permitimos rogar muy respetuosamente al Honorable ciudadano Presidente de la Corte Federal y demás Miembros de ese Tribunal, que con respecto a estos planteamientos se sirvan estar al comentario contenido en este mismo escrito bajo la letra c) de la sección "DATOS SUMINISTRADOS", correspondiente al *CAPITULO I, Análisis del Informe Pericial*".

"Precios medios de inmuebles similares. El doctor M. A. L. R. sostiene que el Informe Pericial incurre en la "más flagrante violación de todos los principios generales del derecho y la clara y precisa y terminante disposición de la Ley de la materia... sancionada, aclarada, corroborada y sostenida constantemente por la Honorable Corte Federal en sus fallos". Con respecto a esta afirmación, aparte de los yerros que contiene, nos limitaremos a advertir que la "Corte Federal" inició sus actividades apenas en el año de 1953, y que hasta el presente no se ha pronunciado con respecto al punto impugnado en esta Sección del escrito presentado por el doctor M. A. L. R.; creemos que sea un lapsus, y que el impugnante haya querido referirse a la jurisprudencia de la extinta Corte Federal y de Casación, lapsus similar a aquél en el cual los expertos incurrieron, cuando citaron un número de la Gaceta Oficial que no es el que contiene el Decreto N° 88.

"Luego, en cuanto a la argumentación concreta del punto discutido, el escrito de impugnación dice textualmente lo siguiente: "... Los peritos de la mayoría, *en forma adrede*, con violación de la disposición legal respectiva, tomando datos erróneos y con manifiesta, marcada y comprobada parcialidad, y sin tomar en cuenta para nada la *Jurisprudencia de la Corte Federal al respecto*, a pesar de que expresamente consta en los autos que así se los pedí, acomodan a su antojo el cálculo en relación a los inmuebles similares que deben tomarse en cuenta conforme a precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses; y a este efecto, los peritos de la mayoría no tomaron en cuenta los precios medios de los inmuebles similares vendidos en la región DURANTE LOS ULTIMOS DOCE MESES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DEL JURAMENTO DE LOS PERITOS *conforme lo tiene establecido esta Corte Federal*, sino que con marcada parcialidad *acoplan* dichos precios entre el lapso comprendido entre el 26 de febrero de 1954, fecha del Decreto de Expropiación, y el 26 de febrero de 1953.

"Con respecto a esta tesis recordemos en primer término, que precisamente de acuerdo con la jurisprudencia, no de la Corte Federal, sino de la Corte Federal y de Casación, en sentencia de fecha 12 de agosto de 1952, a la cual nos hemos referido antes, publicada en la "Gaceta Forense", Año III, mayo-agosto de 1952, N° II, a la página 220 señala: "... debe tenerse presente que cuando

el legislador ordena a los peritos tomar en cuenta determinados factores o elementos para fijar el valor de una cosa, ha querido, sin duda, que en su *imparcial facultad de apreciaciones* DISPONGAN DE UNA ORIENTACION PARA LLEGAR A UN AVALUO JUSTO, ES DECIR, QUE TENGAN PRESENTE LOS DIVERSOS DATOS, ELEMENTOS O CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDAN CONDUCIRLOS A UNA EXACTA FIJACION DEL VALOR O PRECIO, PERO EN MANERA ALGUNA LES ESTA IMPONIENDO LA OBLIGACION DE FIJAR COMO MONTO DE ESE PRECIO EL VALOR QUE EN CUALQUIER FORMA ESTE EXPRESADO EN LOS ALUDIDOS DATOS...”, y luego a la página 226 se lee: “Indudablemente que en conformidad con la expresada Ley de Expropiación y con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, los peritos, para la determinación de los perjuicios, tienen, amplia libertad de apreciación...”; o lo que es lo mismo, que lo que ha querido el legislador es suministrar a los expertos alguna guía, algunos elementos, entre otros muchos de que éstos puedan disponer, pero de ninguna manera el obligarlos a que indefectiblemente se atengan a esos datos.

“Luego, advertimos también que la jurisprudencia que cita el doctor M. A. L. R. en el escrito al cual alude cuando dice que él mismo pidió a los expertos que se atuvieran a su criterio, es la contenida en sentencia interlocutoria de la Sala de Casación, de la extinta Corte Federal y de Casación, de fecha 12 de diciembre de 1944, publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, ejemplar número 21.631, de 7 de febrero de 1945, a las páginas 145.374 y siguientes, en la cual se dice: “En cuanto al punto de donde deban partirse para comenzar a contar hacia atrás, los últimos doce meses dentro de los cuales deben buscarse datos para establecer el precio medio, puede decirse que las partes están de acuerdo en que el sentido claro de la disposición legal es que ese lapso se cuenta a partir de la oportunidad en que ha de hacerse el justiprecio. Así lo pidió el apoderado apelante en su escrito de 20 de septiembre de 1944, dirigido a esta Sala; y así también lo defiende el representante de la Nación en su escrito de 26 de junio de 1944, como se lee en el párrafo, que textualmente dice así: “Es indudable, que refiriéndose la disposición legal citada, al *justiprecio* y al establecer reglas a que han de someterse los peritos en el *justiprecio*, las expresiones usadas en su 2º, 3º y 4º ordinales: “anterior no más de doce meses”; “en los últimos doce meses” y “en los últimos dos años”, han de entenderse referidas a dicho acto del justiprecio, y no, como lo pretenden los expertos, a la fecha de la solicitud de expropiación”. Ahora bien, adviértase la fecha de la referida sentencia interlocutoria, y con ello se verá claramente que la decisión en cuestión fue dictada cuando estaba en vigor la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de fecha 15 de junio de 1942, promulgada el 25 de los

mismos, cuyo artículo 33, que es el comentado en el fallo, decía textualmente así: "Para hacer el justiprecio los peritos deberán tener en cuenta, en orden de preferencia, los siguientes elementos de apreciación: "1° . . . 2° El valor de adquisición del inmueble en la última transmisión de dominio si ésta fuese anterior en no más de doce meses. 3° Los precios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares o, a falta de éstos, otros inmuebles en la misma población o zona. 4° Las sumas por las cuales dichos inmuebles, en el orden expresado, hubieran sido hipotecados en los últimos dos años. En defecto de los elementos de apreciación señalados, los peritos se atenderán a lo dispuesto en el artículo 30".

"De acuerdo con el artículo transcrito se observa en primer término que los funcionarios judiciales tenían que interpretarlo, por cuanto en el mismo se señalaba punto de partida para el cómputo de los diferentes períodos de meses y años a que en sus distintos numerales hace alusión; fue por ello, por lo que tuvo que dictarse la jurisprudencia aludida para fijar así el referido punto de partida.

"Obsérvese luego que la forma de discriminar en numerales perfectamente separados y el orden preferencial en que a los mismos se manda tomar en cuenta, da a cada numeral completa individualidad, como que esa separación no permite el que con la interpretación de uno solo de ellos se dé por realizada la que corresponde a los demás.

"Ahora bien, apréciase la voluntad expresa del legislador con base en el cambio terminante que éste hiciera del texto legal, aun con todo y la jurisprudencia sentado por la Corte Federal y de Casación, pues en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que hoy está vigente, que sustituyó a la anteriormente referida, y que es de fecha 16 de octubre de 1947, promulgada el 4 de noviembre del mismo año, fueron refundidos en uno solo los artículos 30 y 33 de la expresada Ley de 1942, y en el contenido de los citados artículos prescindió de la discriminación en numerales y del orden preferencial de acatamiento, empleando el siguiente tenor: "entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decret de Expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. En ningún caso puede ser tomado en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto. . ."; surge expresa la voluntad del legislador en cuanto a fijar como punto de partida de los períodos referidos la fecha del Decreto, y no la del justiprecio como lo había establecido la jurisprudencia, y esta solución es meridianamente clara y lógica, porque corresponde cabalmente al propósito puesto de manifiesto en la parte final de la transcripción que dejamos hecha, con la cual se trata de evitar

por todos los medios y de lograr eficaz garantía contra la influencia que en el justiprecio pueda tener el aumento de valor de los in-

muebles como derivación de las obras de utilidad pública o social ejecutadas. En efecto, si se admite que el punto referencial lo es la fecha del Decreto de Expropiación, y por ser éste el primer acontecimiento jurídico de la misma, queda suficientemente asegurado que las influencias mejorativas derivadas de las obras de utilidad pública o social, no se proyectarán en aumento del precio a pagarse por los bienes expropiados; además, se precabe así cualquier interesada maniobra que pueda realizarse para elevar ficticiamente, a base de operaciones simuladas, los precios de inmuebles similares como medio para influir el justiprecio.

“Tanto el perito A. G. como el impugnante doctor M. A. R., sustentan la tesis de que la fecha del Decreto sólo ha de tomarse en cuenta para el cálculo de los seis meses, anteriores, a los cuales han de apreciarse los actos de transmisión realizados sobre el mismo inmueble que se expropia; pero que tal fecha no puede ser apreciada con respecto al cálculo de los doce meses dentro de los cuales han de estimarse los precios medios que consten de operaciones realizadas con inmuebles similares; no nos explicamos cómo puede pensarse en esa distinción que el texto legal no realiza ni permite, cuando en la transcripción que hemos hecho del texto del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social se observa que unas y otras operaciones, las realizadas con el inmueble mismo que se expropia y las que tienen por objeto inmuebles similares, aparecen consideradas como dos partes de una misma frase, unidas por la copulativa y, que no permite la separación que se pretende hacer de dicho texto, separación ésta que sólo pudo tener lugar cuando, como en el artículo 33 de la derogada Ley de la materia, cada una de esas operaciones constituía un numeral, con individualidad propia, dentro del mismo artículo; en efecto, obsérvese que el citado artículo 35 dice textualmente: “. . . el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares”.

“Además, adviértase también que el párrafo Unico del artículo 3º de la misma Ley de Expropiación vigente ordena: “Antes de procederse a la expropiación se getionará un arreglo amigable con los propietarios, pero en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto (Ley)”. Haciendo un estudio contatenado entre esta norma y el comentado artículo 35 de la misma Ley, que determina la forma de practicar el justiprecio, habremos de concluir que si no es la fecha del Decreto el punto referencial para determinar tanto el período hábil de estimación para las operaciones realizadas con el mismo inmueble, como el que corresponde a

las operaciones que permitan calcular los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares, se produciría marcada diferencia entre el avalúo que habría de practicarse antes de comenzar el procedimiento judicial de expropiación y aquel otro que se realizaría cuando está ya en curso este procedimiento, pues siendo diferentes las fechas de nombramiento de los expertos de uno y otro justiprecio, los lapsos referenciales serían igualmente distintos y no podrían arrojar iguales elementos de juicio, de acogerse la interpretación anteriormente referida, ningún propietario tendría interés ni hallaría motivo justificado alguno, para avenirse inicialmente con respecto a la expropiación, pues por el contrario, le convendría a los mismos esperar a que por la falta de avenimientos se instaure el procedimiento judicial respectivo, ganando así tiempo suficiente para que la influencia de las obras que se proyecta realizar o se estén realizando se manifieste en aumento de los precios de los inmuebles, y aun podrían aprovechar ese tiempo para realizar voluntariamente el aumento del valor de dichos inmuebles con operaciones simuladas, de esta manera se tendría garantizado el que el justiprecio sería superior en monto al que antes del procedimiento judicial de expropiación pudiese ser realizado

Es, pues, más lógico, mayormente cónsono con el espíritu del legislador, más ajustado al texto de la Ley, y en general más jurídico, el que el punto de partida referencial sea común para cualquier justiprecio que dentro del procedimiento o fuera de él pueda realizarse con miras a la expropiación, y ello no se logra sino concibiendo la disposición legal tal como es, que la fecha del Decreto en referencia sea común, así para las transmisiones de propiedad relacionadas con el mismo inmueble expropiado, como para las operaciones efectuadas con otros inmuebles similares

Esta solución es la acogida por la jurisprudencia que existe con posterioridad a la promulgación de la vigente Ley de la materia, como se aprecia con la sentencia dictada por la extinta Corte Federal y de Casación de 4 de febrero de 1952, publicada en la "Gaceta Forense", Año III, enero a abril de 1952, N° 10, que está suscrita precisamente por el propio doctor A G, como Presidente que fuera de la Sala Federal de dicha Corte, y que a la página 189 dice así "La Autopista Caracas-La Guaira fue decretada en 1949, según consta de la Gaceta Oficial corriente en autos, la Ley de Expropiación, en su artículo 35, reglamentaria de esta clase de experticias, sólo ordena tener presente "El valor establecido en los actos de transmisión (de la propiedad expropiada) realizado por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación y los precios premios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares" *Este tiempo, así determinado, es el que debe regir para apreciar los precios de enajenación como base de la experticia.* por las mismas razones, esta Sala desecha los argumentos contemplados en el ordinal 6° del escrito que analiza, y que se funda-

menta en que si en 1947 nada se sabía en público del proyecto de la Autopista, fue solamente la seguridad de su construcción la que determinó a los actuales propietarios a ejercer la opción de compra de esos terrenos. El precio estaba ya destinado para el caso de ejercicio de dicha opción desde dos años antes de ser *decretada* la construcción de la vía, y, por ende, para nada influye esa fijación, de acuerdo con el texto del artículo 35 de la Ley de Expropiación". Basta, pues, con esta cita para apreciar cómo la Corte Federal y de Casación alude siempre a que la obra fue *decretada* en 1947, y comprender entonces que es el decreto el que marca el punto de referencia de los períodos influyentes a los fines del justiprecio.

Debemos advertir también que los expertos han desestimado los documentos a los cuales alude en su voto salvado el doctor A. G., y que el doctor M. A. L. R., menciona también en sus escritos, no sólo porque están fuera de los términos señalados por el referido artículo 35 de la Ley de Expropiación, sino también por otros motivos valederos que en el mismo informe pericial se expresan; así, en el Capítulo de dicho informe que se intitula: "*PRECIOS MEDIOS DE INMUEBLES SIMILARES*", se lee: "Entre esas operaciones existen algunas que no determinan la superficie vendida, y otras que versan únicamente sobre "derechos", sin precisión de monto. Además, en la exposición presentada por el doctor M. A. L. R., cuyas copia nos fue presentada, a los suscritos, hicimos la constatación en el Registro Subalterno de Barcelona, pudiendo comprobar que no reúnen tampoco las condiciones para ser tomadas en cuenta por las mismas razones antes expuestas, y otras, como en el caso del terreno adquirido por la C. A. Cervecería de Oriente, de clasificación netamente industrial, por su ubicación. Asimismo, en el escrito presentado a la Corte Federal por el ciudadano Procurador de la Nación, desecharnos los que no reunían los requisitos necesarios, así como también otros por no estar comprendidos en el lapso establecido en el artículo 35 de la Ley respectiva". Bien se ve con la transcripción anterior que los expertos sí tomaron en cuenta todas las operaciones que a esos fines les fueron comprobadas o citadas, si bien, dada la libre apreciación que la jurisprudencia les tiene reconocida, no estimaron algunas de ellas a los fines de los cálculos que inspiraron el justiprecio, no sólo porque varias de las mismas fueron realizadas en épocas no apreciables a dichos fines, sino también por los demás motivos que los propios expertos se encargan de expresar".

31. PGR - D76 - pp. 25-29

5-5-76

*Los inmuebles que los peritos han de tomar en cuenta para calcular el valor medio, han de ser aquellos similares al bien expropiado, siendo la apreciación de la similitud exclusiva de los peritos.*

En su escrito, la impugnante, luego de hacer una serie de consideraciones de índole general en un primer acápite, pasa a analizar específicamente en un segundo, los que considera vicios de ilegalidad del avalúo que a su juicio determinan la nulidad de éste.

Denuncia la impugnante, en primer término, la violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación, al haber declarado los peritos (así llamaremos en adelante al designado por la República y al de común acuerdo, quienes estuvieron "contestes" e hicieron mayoría) no haber encontrado inmuebles similares en el sector en el año anterior al Decreto, habiéndose omitido así el elemento de obligatoria apreciación que son los "precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce (12) meses inmuebles similares", a que se refiere el mencionado artículo.

No obstante, la propia impugnante comienza por admitir en su escrito, que "En realidad, no existe una operación que pudiera considerarse idéntica por la clase de inmueble a que se refiere, a los terrenos expropiados". Luego agrega: "Esto no significa que no exista ninguna operación que con trabajo de comparación no pueda ayudar a recabar un índice de los valores en el mercado de áreas grandes situadas en el Litoral Central, de terrenos no urbanizados. He dicho por comparación porque el estudio de la "similitud" a veces, necesariamente, en un avalúo de esta categoría y de esta entidad, debe hacerse usando aquellos correctivos en más o en menos que el experto debe saber hacer por sus propios conocimientos".

Sin embargo, la impugnante olvida precisar cuál es "esta categoría" y en qué consiste esta entidad" particular del avalúo, y en qué las fundamenta, que le merece el recurso a correctivos propios de los conocimientos de los evaluadores.

Afirmamos que los peritos no incurrieron en la pretendida omisión, por dos órdenes de razones, a saber:

a) En primer término, porque sí señalaron operaciones de venta que tuvieron como referencias para su apreciación, y las razones por las cuales las desestimaron. En efecto, al folio 5, del informe, en la parte de las "consideraciones para el avalúo" referentes a los "precios medios a que se hayan vendido durante los últimos doce (12) meses inmuebles similares, expresaron: "En anexo marcado "A" se consideraron 97 operaciones registradas durante este período (27-1-74, 27-1-75) y todas sin excepción se contraen a terrenos de escasa superficie e integran en su mayoría parcelamientos dotados de servicios básicos indispensables. Las circunstancias anotadas determinan la imposibilidad de obtener resultados de valor a partir de este importante elemento de juicio. Por lo tanto, se descarta su consideración como elemento capaz de generar mediante simples cálculos estadísticos resultados razonablemente aplicables a la pro-

riedad que se estudia". Bastaría sólo ello para demostrar que los peritos no desatendieron la exigencia de la Ley. Ha dicho ese Supremo Tribunal que "Los elementos del avalúo exigidos por el artículo 35 de la Ley de la Materia, deben ser tomados en cuenta siempre que sea posible determinarlos y conocerlos... cuando no sea posible dar cumplimiento a todos aquellos requisitos por ausencia de factores de evaluación o carencia de elementos de juicio, deben hacerse constar dicha circunstancia en el texto del informe para que se tenga por satisfecho el extremo legal". (Ver en Ramírez y Garay N° 427-74, página 424). No otra cosa hicieron los evaluadores cuando señalaron la ausencia de operaciones de venta sobre inmuebles similares, y descartaron las antes referidas.

b) En segundo lugar, porque las operaciones pretendidamente similares, omitidas al decir de la impugnante, lo fueron en todo caso, en ejercicio de la facultad de libre apreciación de que disponen los encargados de la misión de realizar el justiprecio. Tal facultad ya les fue reconocida por la extinguida Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, la cual, en su sentencia del 5 de agosto de 1959 (Ver Gaceta Forense, segunda etapa, N° 25, páginas 120-122), expuso: "Los inmuebles que los peritos han de tomar en cuenta para calcular el valor medio, han de ser aquellos similares al expropiado, siendo la apreciación de la similitud exclusiva de los peritos".

Es oportuno señalar que en lo que atañe a las adquisiciones hechas por la República a los hermanos P. V. y a la compañía XX, se trata de operaciones efectuadas sobre inmuebles en modo alguno similares al justipreciado, toda vez que por sus características particulares (vencidad a Caracas, inmediatez al Aeropuerto de Maiquetía, cercanía al puerto de La Guaira, ubicación en medio de zonas densamente pobladas y dotación de numerosos servicios públicos y privados), difieren esencialmente del avaluado.

Más aun, resulta por demás extraño el alegato de tal omisión, desde luego que quien lo aduce se encarga de desvirtuarlo, ya que reconoce en el propio escrito de impugnación, que el inmueble objeto del avalúo, es una "propiedad única por sus caracteres positivos". Siendo única por sus caracteres, no puede tener similares.

En lo que concierne a la operación crediticia realizada por la P. U. B., cuya omisión también se denuncia, creemos que es suficiente para desvirtuarla, observar que el requisito legal se refiere a "ventas", es decir a actos que implican la transferencia del dominio (que es lo que persigue en forma coactiva la expropiación), y no a la simple afectación del inmueble en garantía al cumplimiento de una obligación, que es a lo que se contrae la referida operación. En su escrito, la propia impugnante cita frases de este Alto Tribunal, que así lo confirman: "No es lo mismo la tasación para una compraventa que tiene por objeto determinar el "valor del momento", sin consideración del futuro, que la que se verifique para un préstamo a largo plazo, en la que hay que tomar en cuenta las condiciones del in-

mueble, como garantía durante un espacio de tiempo más o menos largo”.

En el escrito de impugnación se afirma, en refuerzo de la ilegalidad denunciada, que si bien el método de valoración residual (en el cual se apoyan las operaciones y cálculos del justiprecio) es “muy oportuno y ajustado en este caso”, no puede por sí solo “establecer el valor de una expropiación como la de que se trata”, tanto más cuanto que “las bases de operaciones y cálculos mediante artículos, manipulaciones y omisiones no se ajustan a los verdaderos valores equitativos en plaza”.

Quien afirmó esto, debió fundamentarlo y producir la prueba de su afirmación. Para ello era menester llenar los siguientes extremos:

a) dar las razones por las cuales tal método es, en el caso concreto, insuficiente.

b) señalar, y demostrar eventualmente, los artificios, las manipulaciones y las omisiones de que se trata, y

c) establecer cuáles son esos “valores equitativos en plaza”.

Como quiera que la impugnante, no lo hizo, su alegato carece de validez.

Tampoco la tiene, el argumento de que los peritos no sólo prescindieron de los elementos de obligatoria apreciación, sino que en el Capítulo “Otras circunstancias” omitieron una gran cantidad de elementos (pérdida del poder adquisitivo de la moneda o sea inflación, el valor del mercado actual de inmuebles en el Litoral Central, el movimiento de ofertas y demandas de bienes raíces en ese sector, el pago total en bonos y no en efectivo, el pago de los intereses de los bonos desde el momento de la ocupación, etc.), que hubieran servido para fijar la justa indemnización. No tiene validez tal argumento porque lo que la Ley exige tomar en consideración (de haberlos), sancionando de nulidad el avalúo en que se omitan, son los elementos que taxativamente indica en el aludido artículo 35.

La Ley, de ninguna manera dispone que se haya de considerar cualesquiera otros factores en forma obligatoria, ni mucho menos sanciona de nulidad el justiprecio en que tales factores no se tengan en cuenta.

De nada sirve el recurso al fallo de esa Corte (del 28-4-1960). porque —así lo entendemos— la ilegalidad que entonces fue pronunciada, obedeció al hecho de haberse prescindido en el avalúo, de “aquellos elementos que la ley exige de modo expreso, como se hizo en el presente caso.

La representante de las expropiadas insiste en la supuesta violación del tantas veces referido artículo 35, y en aras de ello manifiesta que en el informe cuestionado no se especificaron “todas aquellas circunstancias que influyen en las operaciones y cálculos para fijar el justo valor”. A este respecto, nos permitimos llamar la atención de los honorables Magistrados, acerca del carácter parcial de la cita.

El artículo 35, lo que exige es la especificación de “todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos *que se hayan hecho* para fijar su justo valor” (subrayado nuestro), no la especificación de todas las circunstancias posibles, susceptibles de influir en tal fijación. Los peritos, no sólo señalaron en detalle la clase, situación, dimensiones y probable producción del bien objeto de su informe, sino que expusieron pormenorizadamente las operaciones y cálculos que hicieron para establecer su justo valor.

En consecuencia, carece de fundamento la solicitud de declaratoria de nulidad del justiprecio, pedida en base a una supuesta violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación.

32. PGR - D77 - pp. 85-87

9-2-77

*Los instrumentos contentivos de las ventas que fueron tomadas en cuenta para fijar los precios medios en que se vendieron los inmuebles similares al expropiado, deben cumplir con las formalidades de Registro.*

1. Los apoderados de la recurrente alegan:

“En efecto, el artículo 35, concretamente, relaciona entre los elementos del avalúo que deben de tomarse en cuenta: “Los precios medios a que hayan sido vendidos en los últimos doce meses inmuebles similares”. El Decreto de Expropiación es de fecha 16 de julio de 1974 y fue publicado en la Gaceta Oficial del 31 de julio de 1974”.

“De acuerdo con el artículo primero del Código Civil, la Ley es obligatoria desde el momento en que se publica en la Gaceta Oficial de la República. Luego, *en buena técnica jurídica, el término de los doce meses habría que computarlo del 31 de julio de 1975 al 31 de julio de 1974. Pero, en el peor de los casos, en que se interpretara que es desde la fecha de su promulgación, es decir, del 16 de julio de 1975 al 16 de julio de 1974, tenemos que en casi todas las ventas computadas por este perito, fueron anteriores a dicho término*” (subrayado nuestro).

De lo anteriormente transcrito, observamos que hay, evidentemente, una incorrecta interpretación de la Ley por los apoderados de la propietaria, porque, de acuerdo a la única aplicación posible de dicha norma, los últimos doce meses a que se contrae el mencionado Artículo 35, se refieren *a los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación*, es decir, que en el caso concreto, se trata de los doce meses que van del 31 de julio de 1974 al 31 de julio de 1973, y no como pretenden los mencionados apoderados, del 31 de julio de 1974 al 31 de julio de 1975.

Por lo tanto, es forzoso admitir que, cuando los peritos tomaron como base de su análisis las ventas de inmuebles similares, a que

se refieren en su informe, lo hicieron en un todo conformes con el lapso previsto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Al respecto, es bueno recordar que esa Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas oportunidades, que “Los últimos doce meses a que se refiere el Artículo 35 de la Ley de Expropiación, se contraen a los doce meses *inmediatamente anteriores* al Decreto de Expropiación (Sentencia de la Corte Federal del 28 de abril de 1960 - Gaceta Forense, Segunda Etapa, N° 28, páginas 30-32). (Subrayado nuestro).

2. Por otra parte, los referidos apoderados dicen en su escrito lo siguiente:

“Véase que el precepto comentado (Artículo 35) se refiere a: “A precios medios a que se hayan vendido...”. El Legislador procuró que se tuviera en cuenta el precio de venta en determinadas fechas, la cual, para que sea cierta en derecho, debe ser ante un funcionario que pueda dar fe pública, sea un Notario, un Juez o cualquier funcionario con facultades para ello” (*sic*). Posteriormente traen a los autos las fechas y los datos de *autenticación* de los instrumentos contentivos de las ventas que fueron tomadas en cuenta para fijar los precios medios en que se vendieron inmuebles similares.

Ahora bien, es de hacer notar, que si bien es cierto que dichos documentos fueron autenticados en fechas anteriores al lapso establecido en la Ley de Expropiación, es decir, que lo fueron con anterioridad a los doce meses inmediatamente precedentes a la fecha del Decreto (31-7-74), no es menos cierto que fueron registrados durante el lapso de dichos doce meses: 9-7-1973; 12-7-1973; 9-8-1973; 13-8-1973; 10-10-1973; 9-11-1973; 22-12-1973; 17-1-1974; 6-2-1974.

Con relación a ello, es preciso tener presente que el Artículo 1920 del Código Civil establece en qué actos se debe cumplir con la formalidad del registro. Así, en su ordinal primero, estatuye que todo acto entre vivos, traslativo de la propiedad de inmuebles o de otros bienes o derechos susceptibles de hipoteca, debe registrarse. Y el Artículo 1924 *ejusdem*, establece, que las consecuencias de la falta de registro de dichos actos no tienen ningún efecto contra terceros.

Podemos afirmar que en el presente caso se dio un cabal cumplimiento a lo ordenado en el Artículo 35 de la Ley de Expropiación, porque aun cuando los documentos en que los peritos se basan para rendir su informe tuvieron fecha cierta y produjeron efectos entre las partes contratantes, no lo es menos que la nación no tenía el Registro Público, es sólo a partir de esta oportunidad cuando empezaron a surtir efectos contra terceros, y entre éstos, obviamente, contra el ente expropiante.

Por lo tanto, los peritos actuaron conforme a la Ley, tal y como lo tiene reconocido en casos semejantes ese Máximo Tribunal. En efecto, en sentencia del 5 de agosto de 1959, la Corte Federal no

sentó otra cosa cuando dijo que “Si es indiscutible que el documento aludido tenía fecha cierta, plena validez y surtía todos sus efectos entre las partes contratantes, no lo es menos que la nación no tenía ese carácter en tal contrato, por lo cual no puede producir efectos contra ella. Por otra parte, las disposiciones pertinentes de la Ley de Expropiación no dejan lugar a dudas sobre la clase de documentos a que se refiere cuando, en su Artículo 35 habla de “actos de transmisión”. Estos actos, nadie lo disputa, son aquellos que tienen por objeto el inmueble expropiado; y el Artículo 21 *ejusdem*, dispone que “La autoridad judicial ante quien se introduzca la solicitud (de Expropiación)..., pedirá a la Oficina u Oficinas de Registro respectivas, cuando no hubieran sido acompañados a la solicitud, todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes relativos a la finca que se pretende expropiar”. (Ver Gaceta Forense, Segunda Etapa, N° 55, páginas 138 a 141).

### 3. OTRAS INDEMNIZACIONES

33. PN - D53-54 - p. 183

17-3-54

*La expropiación, como limitación a la propiedad de carácter excepcional, no sólo afecta al propietario del bien expropiado, sino también a los arrendadores y poseedores.*

Igualmente es oportuno ponderar que las expropiaciones de inmuebles tienen el carácter de medidas de orden excepcional a las cuales acude el Estado con fines de utilidad general; y que desde la fecha en que sean promulgados la Ley o el Decreto correspondientes, el derecho de propiedad sobre los bienes a que se refiere sufre una limitación en ciertos aspectos, entre los cuales puede mencionarse el que atañe al precio de los mismos, los cuales ya no dependerían de la exclusiva voluntad de los dueños, sino de dictámenes periciales. Tal limitación del derecho de propiedad afecta también a los arrendadores y poseedores tanto en lo que respecta a la duración de los contratos de arrendamiento como en lo que atañe a bienhechurías o mejoras ejecutadas después de la fecha del acto del poder público que declare la expropiación.

Por tanto, si el reclamante... concreta su reclamación a una indemnización por concepto del valor de bienhechurías o mejoras ejecutadas antes del 9 de mayo de 1953 y a su propia costa, en el inmueble que ocupaba, el cual aun cuando no ha sido adquirido todavía por la Nación, ya fue demolido con la autorización de su propietario, señor..., y el solicitante comprueba, además, tanto su realización como su valor efecto, procedería la consideración por parte del Despacho de su digno cargo a los efectos de reconocerle

la indemnización que fuere justa. Para ese efecto el reclamante deberá hacer la especificación de las mejoras o bienhechurías que hubiera realizado, expresando el precio que pagó por cada una de ellas y además circunstancias que permitan apreciar el perjuicio que efectivamente haya sufrido.

34. PGR - D65 - pp. 112-113

15-6-65

*La solución adoptada en esta materia por la jurisprudencia y la doctrina nacionales no parece la más adecuada, en primer lugar porque, si el arrendamiento se extingue por causa no imputable a ninguna de las partes, mal puede afirmarse que el arrendatario tenga derecho a resarcirse de la indemnización debida al expropiado; y en segundo lugar porque no siempre coinciden arrendador y propietario. La indemnización debida al arrendatario toca al expropiante y no al arrendador.*

### III.

En la hipótesis de la extinción del arrendamiento por expropiación del bien arrendado, el locatario sufre, en virtud de la extinción de su derecho concreto al uso de la cosa, un daño económicamente valorable; concurren, pues, los tres requisitos que hacen procedente la indemnización de derecho público. Que el derecho a obtener esa reparación sea deducible en el mismo procedimiento expropiatorio, ya sea que el inquilino actúe como parte autónoma o como mero coadyuvante del propietario, o bien que deba hacerlo efectivo a través de la vía administrativa ordinaria de la reclamación, es cuestión que no interesa directamente para los fines de este informe, y acerca de la cual se han ideado diferentes soluciones doctrinarias y legislativas (V. Sayagués Laso, ob. cit., T. II, páginas 419 y 420), aunque si creo necesario advertir que me parece inadecuada la posición sustentada en el punto por el profesor Polanco, con base en una sentencia dictada por la extinguida Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental, en el sentido de que el emplazamiento que ordena hacer el artículo 22 de la Ley de Expropiación se refiere solamente a quienes tengan un derecho *real* sobre el inmueble y que, en consecuencia, los inquilinos y demás acreedores *personales* del propietario, sólo podrán hacer valer sus derechos sobre la indemnización acordada a éste, como parte de la prenda común de dichos acreedores que pasa a ser (V. Polanco, Tomás: "Derecho Administrativo Especial", Caracas, 1959, p.m. 141 y 142, y Sentencia del 23 de noviembre de 1951 en

Gaceta Forense N° 11 —Primera Etapa—, pp. 252-254). Ante todo se observa que el citado texto legal dispone emplazar “a los dueños poseedores, *arrendatarios*, acreedores y en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretenda expropiar”, y no es posible ignorar las palabras mismas de la ley; pero, además, ya vimos que el arrendamiento se extingue por causa no imputable al locador, así que mal podría el inquilino participar en la indemnización acordada a aquél; y, por último, la solución preconizada en la sentencia y la doctrina que se critican es impracticable cuando, como es frecuente, el arrendador y el propietario son personas diferentes.

35. PGR - D65 - pp. 113-116

15-6-65

*“Nada se opone a que el arrendatario pueda renunciar a la acción por indemnización que tendría contra el expropiante en caso de terminación del contrato de arrendamiento por tal causa, e inclusive puede hacerlo en el propio contrato de arrendamiento, caso en el cual se tratará de una estipulación a favor de terceros”.*

Ahora bien, el arrendatario puede renunciar a la acción que tiene contra el expropiante. Así ocurrió en el caso concreto en estudio, en que la sociedad en nombre colectivo “Hermanos N. N.” pactó con el arrendador “Agencia N. N.” no exigir indemnización alguna ni a su co-contratante *ni a terceros* si el inmueble arrendado era objeto de expropiación. La expresión “terceros” debe entenderse utilizada aquí en su sentido más propio, es decir, como equivalente a *personas ajenas al contrato*, y referida muy especialmente al propietario del inmueble y al sujeto expropiante, por ser éstos los terceros que podrían verse comprometidos en el supuesto de hecho —expropiación— contemplado en la cláusula, que, con respecto a ellos, tiene el valor de una *estipulación en favor de terceros*.

En efecto, este pacto presenta todos los elementos constitutivos de la mencionada figura: por él una de las partes —el promitente, en nuestro caso el arrendatario— se obliga frente a la otra —el estipulante y arrendador— a una prestación de no hacer a favor de tercero o terceros (propietario y expropiante). La convención aparece como accesoria de otra principal, el arrendamiento, lo cual es de la naturaleza —no de la esencia, como antiguamente— de la estipulación por otro.

El Código Civil venezolano, en su artículo 1164, acogió la moderna tendencia a admitir como regla general la validez del contrato

a favor de tercero, y se aportó así del antiguo criterio consagrado en el artículo 1203 del Código anterior, que sólo por excepción aceptaba la eficacia de semejante estipulación, por ser ésta derogatoria del principio general de que los contratos no tienen efecto sino entre las partes contratantes. La exposición de motivos del Código del 42 dice al respecto: "Se sustituye la redacción del artículo 1203 del Código por la consignada en el 1160 (en definitiva pasó a ser 1164), tomada del Proyecto franco-italiano, la cual tiene la ventaja de eliminar todas las discusiones que había engendrado la forma negativa empleada en la redacción vigente, ya sobre el principio mismo, ya sobre las excepciones" (Acerca de tales discusiones y la evolución jurisprudencial y doctrinaria en Francia, donde el precepto legal es similar al de nuestro Código derogado, véase Colin y Capitant, ob. cit., Madrid, 1943, T. 3º, pp. 708-714).

La estipulación de que ahora nos ocupamos presenta la particularidad de que no todos los terceros beneficiarios de ella están *determinados*, por cuanto las partes previeron que diversos entes públicos y aun privados podían asumir el carácter de sujetos expropiantes. Esa circunstancia no enerva, sin embargo, el valor del pacto, pues en el contrato a favor de tercero basta que el beneficiario sea *determinable*, cualidad que sin duda ostentaban los posibles expropiantes y que se hizo efectiva en cabeza de la República al ser decretada por ella la expropiación. "En el contrato a favor de tercero, el carácter técnico jurídico saliente está constituido por esto: que un efecto accesorio (favorable) es producido por el contrato, respecto de persona (*determinada* en acto, o *determinable*: arg. art. 1920, parágrafo) que permanece extraña al contrato (tercero beneficiario)", (Messineo, Francesco: "Manual de Derecho Civil y Comercial", Buenos Aires, 1955, T. IV, p. 506). "La jurisprudencia admite la validez de las estipulaciones a favor de personas indeterminadas, con la condición de que las mismas sean *determinables* en el momento en que el contrato deba ser cumplido..." (Mazeaud, Henri, León y Jean: "Lecciones de Derecho Civil", Buenos Aires, 1960; Parte II, Vol. III, p. 72). "No hay tampoco indeterminación cuando los beneficiarios... de la estipulación deben ser algún día determinados a consecuencia de los acontecimientos" (Colin y Capitant, ob. cit., Madrid, 1943, T. 3º, p. 728).

El último parágrafo del citado artículo 1164 del Código Civil dispone que "salvo convención en contrario, por efecto de la estipulación el tercero adquiere un derecho contra el promitente". En virtud de ello, la aceptación por el beneficiario no tiene influencia ninguna en el nacimiento de su derecho; éste entra en su patrimonio *desde el momento mismo en que la estipulación es convenida* entre el promitente y el estipulante, y la aceptación sólo produce la irrevocabilidad de ese derecho, que antes de ella puede ser revocado, conforme al segundo parágrafo del mismo artículo 1164: "El estipulante no puede revocar la estipulación si el tercero ha declarado

que quiere aprovecharse de ella". En consecuencia, no cabe hablar aquí de aceptación tardía o extemporánea, pues no se trata de la aceptación que concurre con la oferta en la formación del contrato, sino un acto jurídico especial que tiende únicamente a consolidar el derecho del beneficiario; de allí que el Código elude emplear el término "aceptación" y en cambio se vale de la fórmula "declaración de querer aprovecharse de la estipulación"; de allí, también, que sea principio universalmente admitido el de que la declaración del beneficiario puede ocurrir válidamente *en cualquier momento, aun después de la muerte del estipulante*, con tal de que no haya sido revocada la estipulación, porque no se debe perder de vista que toda la doctrina del contrato a favor de tercero ha sido construida en torno al seguro de vida, en el cual suele ocurrir que el beneficiario no conozca la estipulación sino cuando debe cumplirse la prestación del prominente, o sea después de la muerte del estipulante (V. Mazeaud, ob. cit., Parte II, T. III, p. 88). En consecuencia, la República aún está a tiempo de declarar que quiere aprovecharse de la estipulación pactada a su favor entre la "Agencia X. X." y la sociedad "Hermanos N. N. - Encuadernación N.", para cuyo fin convendría —aunque tal declaración puede muy bien ser tácita— que así lo manifestara expresamente a ambos contratantes (Messineo, ob. cit., T. IV, p. 507).

36. PGR - D68 - pp. 53-55

6-3-68

*La compensación entre beneficios y perjuicios causados a inmuebles de propiedad particular con motivo de la construcción de una obra pública, no puede hacerse sino dentro de un proceso expropiatorio regular. Mal puede la Administración oponer al particular reclamante los presuntos beneficios que él habría retirado, cuando el actuar administrativo constituyó una vía de hecho.*

"Observa esta Procuraduría General de la República que el presente caso está planteado en una forma ambigua, tanto por los reclamantes como por los organismos que en él han intervenido. La República tomó un terreno perteneciente al señor A. sin tomar precaución alguna para determinar el estado de ese terreno, destinó para la construcción de la Carretera Caracas-El Junquito una faja del mismo y usó gran parte del resto para botar la tierra correspondiente a las obras.

El procedimiento a seguir en este caso ha debido ser la adquisición forzosa o voluntaria del terreno que la República usaría a los fines

indicados, pero sólo varios años después de terminada la obra comenzaron los trámites de esa adquisición.

De este hecho de la administración, se deriva la confusión aparente de si los interesados reclaman la indemnización de los daños causados a su propiedad o si reclaman la adquisición por parte de la República de la superficie de terreno que ella usó para la construcción y bote de tierra.

La intención del Ministerio de Obras Públicas, según se refleja en las actas de avalúos de 1960, 1962 y febrero de 1963, parece haber sido adquirir el terreno afectado por el bote de tierra y el „derecho de vía”, calculado a un precio referencial de veinte bolívares el metro cuadrado, pero la Comisión Revisora de avalúos de la Contraloría General de la República “consideró injustificada la adquisición del terreno”, y cuando el Ministerio avaluó solamente la parte de barranco creado por el bote de tierra, por un precio muy inferior al precio referencial, la Contraloría cambió nuevamente de criterio y consideró operante una compensación entre el daño causado a esa superficie y la “ventaja” para el propietario de haber adquirido una faja de terreno plano a lo largo de la carretera, que podría ser usada como estacionamiento.

Considera este Despacho que en ambos casos la Contraloría General de la República ha partido de criterios reñidos con el derecho para hacer sus observaciones.

En primer lugar, la justificación para la adquisición del terreno, que ese organismo desecha, no es consecuencia del hecho de que dichas tierras sean actualmente necesarias para la conservación de la carretera ya construida, sino del hecho de que para construir esa carretera se ha debido comprar o expropiar la totalidad del terreno que se utilizaría para la obra y sus botes de tierra.

Como la República procedió por la fuerza a tomar el terreno necesario para la vía y usó el resto para los fines de la obra, cambiando así su conformación y utilidad, debe la República reparar las consecuencias de ese hecho y la reparación no es otra que el pago del precio que desde el principio ha debido pagar al propietario. Resulta chocante e injusto a todas luces, once años después de haber privado al propietario del uso a que tenía destinado su terreno, recomendarle que use una franja de él para “estacionamiento” y decirle que el resto del terreno lo perdió al adquirir ese “estacionamiento”, cuando la obligación de la República está claramente entre los extremos de reponer el terreno a su configuración original, pagando los daños y perjuicios que hubiere causado, o pagar el precio íntegro del terreno afectado por sus obras, como lo había ofrecido originalmente.

En segundo lugar, es igualmente antijurídico el criterio de ese organismo cuando afirma que el precio del terreno ocupado por la obra y por el bote de tierra está “ampliamente compensado con el beneficio antes citado” de la franja de terreno plana. Si bien es

cierto que nuestra legislación contempla una compensación entre los beneficios y los perjuicios que la realización de una obra ocasiona en los bienes parcialmente afectados, el cálculo de tales beneficios y perjuicios sólo puede hacerse conforme a las previsiones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que en todo caso confiere al propietario el derecho de optar por la expropiación total cuando el beneficio excede al perjuicio en una cantidad superior a la cuarta parte de la indemnización debida al propietario por la expropiación parcial (Artículo 35 de la Ley). En el caso presente, la propiedad de los reclamantes fue tomada sin llenar los trámites que la Ley impone y ahora se pretende compensar íntegramente el provecho con el daño y, de paso, negar a los propietarios el derecho de opción que la ley les otorga.

Por estas razones, considera la Procuraduría General de la República, que el monto de la indemnización debida al señor V. A. por los daños causados a su propiedad con motivo de la construcción de la carretera que va de Caracas a El Junquito, no es otro que el valor del terreno que el Ministerio usó para la construcción de la vía y para el bote de tierra y que para nada influye sobre esa indemnización el hecho de que en dicho terreno haya quedado alguna parte plana”.

#### 4. LIMITACIONES AL JUSTIPRECIO

37. PN - I56 - p. 14

14-10-55

*En el justiprecio de inmuebles expropiados no debe estimarse el monto de la indemnización de daños y perjuicios que esté litigándose en juicio por separado, promovido por el expropiado contra terceras personas.*

“En el escrito producido por el doctor M. A. L. R. en el acto de avenimiento celebrado en la citada audiencia del 21 de junio en curso, manifestó que como la sentencia dictada por esa Honorable Corte le ha causado daño en su patrimonio, “que es indemnizable a tenor de la jurisprudencia sentado por la Corte Federal en su sentencia del 12 de julio de 1943, fuera del pago de la cosa expropiada”, pide que la Nación Venezolana se los pague, y refiere que dichos daños consisten en que tiene intentado un juicio en la ciudad de Barcelona en contra de once Compañías Petroleras, por reivindicaciones de la referida franja de terreno y cobro de indemnización de daños y perjuicios, en cuyo juicio, por los conceptos de goce, uso y disfrute de la faja de terreno expropiada, que mide más de SEISCIENTOS MIL (600.000) METROS CUADRADOS está cobrando a razón de CUARENTA Y CINCO CENTIMOS DE BOLIVAR (Bs. 0,45) por metro cuadrado mes, y dado que esa

ocupación permanecerá durante todo el tiempo de las concesiones petroleras, la indemnización se eleva a NOVENTA MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL BOLIVARES (90.720.000), los cuales pide que le pague la Nación en virtud de que —así lo sostienen el interesado— con la expropiación forzosa se le ha privado de cobro de tales daños y perjuicios futuros.

“Un doble razonamiento explica la absoluta improcedencia de semejante reclamación: Uno es el relativo a la inoportunidad actual de promover el cobro de tales daños y perjuicios; el otro es el atinente a la improcedencia de la reclamación futura de daños y perjuicios.

“Según el primer aspecto, el doctor M. A. L. R. pretende que la Nación sustituya a los demandados en el juicio que tiene en Barcelona, sobre todas las obligaciones que en esa acción se imputan a las Compañías Petroleras, y que de una vez, sin más discusión, defensa ni recurso alguno, pague tales obligaciones. Esto no sólo es absurdo conforme a nuestro ordenamiento, sino que existen expresas disposiciones legales que prohíben al personero de la Nación convenir en aspiración semejante. Al efecto, y como punto de iniciación, el doctor M. A. L. R. afirma que el terreno requerido de expropiación tiene una superficie aproximada de SEISCIENTOS MIL METROS CUADRADOS (M<sup>2</sup> 600.000), cuando la acción de expropiación versa sobre una extensión que mide aproximadamente SEIS KILOMETROS Y MEDIO DE LONGITUD POR SESENTA METROS DE ANCHO, o sea una superficie de TRESCIENTOS NOVENTA MIL METROS CUADRADOS (M<sup>2</sup> 390.000). Por otra parte, la Nación no puede subrogarse en modo alguno en las diligencias de las Empresas Petroleras demandadas por el doctor M. A. L. R. en Barcelona, porque en ninguna época ella ha celebrado tal convenio en esas Compañías, ni en ninguna Ley se le obliga a tal obligación; pretender que la Nación pague los daños y perjuicios que constituyen el objeto de un proceso judicial en el cual ni siquiera se ha contestado la demanda, es aspirar al absurdo de que la Nación pague tales daños y perjuicio sin discutirlos, y sin que se le haya condenado a ello. Es por todo lo expuesto por lo que se explica el que resulte inoportuna, y como tal improcedente, la reclamación de daños y perjuicios que contra la Nación ha formulado el doctor M. A. L. R., porque equivale a que sin proceso alguno, sin oportunidad de defenderse en lo que podría ser materia de juicio por separado, la Nación contenga en una demanda que ni siquiera se ha propuesto en su contra. No habiendo sido objeto de debate judicial en este proceso de expropiación la reclamación de daños y perjuicios que en otra demanda y en contra de otras personas se está ventilando, sería de todo punto de vista improcedente que se ordenara el pago de tales daños y perjuicios con evidente violación de los principios que informan nuestro Derecho Procesal, y que declaran nulo todo fallo que contenga *extra petita* invirtiéndose aquí el carácter de expro-

piado por el de actor a quien se le acordara cosa distinta a la pedida.

“Con respecto al otro aspecto que igualmente permite considerar improcedente el pago de los daños y perjuicios que a la Nación reclama el doctor M. A. L. R., encontramos que en el escrito presentado por el expropiado se lee textualmente lo siguiente: “En virtud de la finalidad *ad perpetuam* para que establecieran dichas Compañías esa carretera y el oleoducto que atraviesa dicha faja expropiada, es indudable que ese goce, uso y disfrute de esa faja de terreno ocupada arbitrariamente por esas petroleras durarán por todo el término de sus concesiones, o sea que de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, vigente, esas concesiones petroleras que se explotan por dicho oleoducto y carretera tienen una duración de cuarenta años, de los cuales han transcurrido doce años: es decir, aún le quedan a dichas compañías 28 años de duración de esas concesiones, o sean trescientos treinta y seis meses, que por consecuencia de esta expropiación yo tendré que dejar de percibir por concepto derivado de ese goce, uso y disfrute; y como la indemnización que me habría de pagar la Nación debe comprender —de acuerdo con la sentencia de esta Corte Federal— el precio de la cosa y los daños y perjuicios que me proporcionará tal ocupación forzada, y por cuanto con ésta quedo privado del cobro de estos daños y perjuicios futuros, a las Compañías Petroleras demandadas en Barcelona, solicito respetuosamente que la Nación me los pague porque por su culpa se me privará del cobro del producto de esa ocupación, la que de conformidad con los fundamentos expuestos alcanzan a *noventa millones setecientos veinte mil bolívares*.”

“La exposición del doctor M. A. L. R. más que mera información para ser tomada en cuenta por los expertos, es un sí en libelo de demanda contra la Nación Venezolana. Partiendo de la supuesta base de un beneficio de cuarenta y cinco céntimos por metro cuadrado mes, la parte petitoria de ese libelo dice: “Solicito respetuosamente que la Nación Venezolana me los pague, porque por su culpa se me privará del cobro del producto de esa ocupación, la que de conformidad con los fundamentos expuestos alcanzan a noventa millones setecientos veinte mil bolívares”. Se ve pues que se trata de una demanda, y si en algo difiere de ésta es precisamente en un aspecto francamente gravoso, contrario a derecho, como es el relativo a que si se tratase de una verdadera demanda, ésta tendría que atravesar todo el proceso hasta la sentencia definitiva, y en cambio, en el escrito presentado por el doctor M. A. L. R., éste ha querido evitarse los inconvenientes, el riesgo y la pérdida de tiempo de un proceso, pretendiendo que mediante una experticia se condene a la Nación al pago de daños y perjuicios que no han pasado por el tamiz de la discusión judicial, lo cual está alejado de los más elementales principios del derecho. Además, resulta verdaderamente extraño y contrario a los principios que informan los

juicios de expropiación y los atributos inherentes al derecho de propiedad, que el doctor M. A. L. R. pretenda cobrar en este caso los beneficios que para el futuro estima que pueda producirse la cosa expropiada.

“La jurisprudencia de la Corte Federal citada por el doctor M. A. L. R. no guarda ninguna relación con el caso de autos, porque en éste se trata de tierras en las cuales no se ha demostrado ningún otro elemento de valorización que los referentes al terreno en sí y al sitio donde está ubicado, mientras que en el caso que se discutió y resolvió en fallo del doce de julio de 1943, se había hecho un avalúo sin tomar en consideración la existencia de una mina superficial que de por sí hacía aumentar el valor de los terrenos.

“Por todo lo que dejamos expuesto, no solamente resulta absurdo que se trate de cobrar el supuesto que en el futuro pueda producir la faja de terreno expropiada durante un determinado número de años, como lo pretende el expropiado; sino que el absurdo aumenta si se observa que semejante pretensión traería como obligada secuela la adquisición por la expropiación de una propiedad desmembrada en los atributos que le son inherentes. En efecto, la tesis sostenida por el doctor M. A. L. R. nos llevaría a una situación irregular y contraria a derecho, como sería la de un vendedor que percibe por anticipado del comprador todos los beneficios que pueda producir la cosa vendida durante un buen número de años subsiguientes, lo cual sería más gravoso que si la venta se hiciera con reserva de usufructo. La cosa adquirida en un juicio de expropiación no puede quedar sujeta a gravamen, condición ni limitación alguna, como expresamente lo estatuye el artículo 8º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ya que de otra manera chocaría con los principios y finalidades de la expropiación misma, y traería como consecuencia la imposición de trabas e impedimentos a la Administración Pública en cuanto al futuro destino de la cosa expropiada.

“Debe, pues, rechazarse la pretensión del expropiado en cuanto a que la Nación le pague daños y perjuicios futuros que estima en NOVENTA MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL BOLIVARES (Bs. 90.720.000), ya que ellos no pueden ser materia del justiprecio respectivo”.

## 5. IMPUGNACION DEL AVALUO

38. PGR - D75 - pp. 41-46

6-5-75

*Las apreciaciones de los peritos evaluadores, basados en datos erróneos que no reflejan el valor real del inmueble, vician de nulidad el avalúo.*

En la expropiación, para que pueda determinarse el monto de la indemnización a pagar, deben tomarse en cuenta los elementos previstos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, concretamente los señalados en el artículo 35. Esta disposición establece dos tipos de requisitos, unos de carácter imperativo y otros de carácter meramente enunciativos no obligatorios. Los primeros, por su forma taxativa e imperativa constituyen para los expertos, que van a determinar el monto de la cuantía a pagar, una obligación de ineludible cumplimiento. Estos factores, que ya los ha establecido la Corte Suprema de Justicia en distintos fallos, son, conforme lo dispone el artículo 35 de la prenombrada ley:

Primero: El valor fiscal del inmueble, declarado o afectado por el propietario.

Segundo: El valor establecido en los actos de transmisión realizados por la menos seis meses antes del Decreto de Expropiación.

Tercero: Los precios medios, a que se hayan vendido en los últimos doce meses, contados desde la fecha del mismo Decreto, inmuebles similares (Sentencia de la Corte Federal del 29 de octubre de 1959 en Gaceta Forense, Segunda Etapa N° 26, páginas 76 a la 80).

Aparte de estos elementos de obligatoria apreciación por parte de los peritos evaluadores, la Ley establece otros de carácter general, no obligatorio. Así lo peritos pueden tomar en cuenta "todas las circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para determinar su justo valor" (Artículo 35 ejusdem). Sin embargo, los peritos deberán limitarse a aplicar sus conocimientos especiales en los datos técnicos y reales que les señala la Ley, pero de manera alguna deben decidir conforme a su leal saber y entender, ya que esta forma de actuación sólo corresponde a los árbitros arbitradores" (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 7 de abril de 1965, publicada en la Gaceta Oficial N° 27.734 del 12 de mayo de 1965).

1) Entre los elementos obligatorios para la determinación de la justa indemnización aparece en primer lugar: "el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario"; éste es un valor que hay que tomar en cuenta para poder determinar el monto de la indemnización. La Ley ha querido que el criterio que se forme la Comisión de Avalúos, sea un criterio objetivo, emanado de apreciaciones netamente objetivas; Así por ejemplo, el que se derive de procedimientos fiscales, declaraciones de impuesto, tanto nacionales como municipales, tráfico jurídico inmobiliario, etc. Estos elementos objetivos serán los que permitirán determinar el monto de esa indemnización. El primer factor, "valor fiscal del inmueble declarado o afectado por el propietario", deben los peritos tomarlo en cuenta y analizarlo, y si bien es cierto que en muchos casos pudiera no revelar de manera directa la cuantía de la indemnización o el valor de la cosa, también es cierto que en caso de deses-

timarse, deberán hacerlo con factores también objetivos y no por meras apreciaciones subjetivas. El ordenamiento jurídico debe entenderse como un todo unitario, concebido de manera lógica, de manera coordinada y mal puede atribuírsele un mecanismo que produzca injusticias o que no revele la verdadera realidad. Cuando existe un valor fiscal declarado o aceptado por el contribuyente, se entiende que ese es el valor que el propietario le ha asignado, o que los procedimientos administrativos previstos a ese efecto han logrado determinar; por esa razón no puede desestimarse por meros criterios subjetivos, ya que el propio ordenamiento establece los procedimientos de revisión y de constatación para modificar un valor fiscal declarado o aceptado. Así, si en el caso concreto no se produjo una modificación de ese valor fiscal, habiendo tenido el propietario el mecanismo para hacerlo, ello constituye por lo menos una presunción de que ese es el valor real del inmueble. Entendemos entonces que se trata de una presunción "juris tantum" siendo así necesario acudir a otros elementos objetivos que permitan desvirtuar esta presunción. Los peritos, en el caso concreto, se han limitado a decir que por cuanto el aforo municipal del derecho de frente data de la fecha original de adquisición del inmueble, lo desestiman como índice indicativo a los fines propuestos por ese avalúo; esa apreciación, por lo menos en la forma que está hecha, la consideramos ilegal, porque ese factor, ese valor fiscal declarado o aceptado, debe tomarse en cuenta ya como punto de partida, ya como valor de referencia, ya como punto para rebatir, pero siempre con criterio objetivo. No basta, pues, alegar que ese valor fue fijado hace muchos años, porque esa determinación de "hace muchos años" no deja de ser una apreciación, como lo hemos repetido constantemente, subjetiva, y es eso lo que el Legislador ha querido evitar.

2) En cuanto al segundo elemento que hay que tomar en cuenta para la determinación del monto de la indemnización nos encontramos con "el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis (6) meses antes del decreto de Expropiación". Es la propia voluntad del propietario del inmueble, para el momento en que se realizaron las distintas operaciones, el factor que ordena tomar en cuenta el legislador de manera objetiva, es decir, el valor de acuerdo a la Ley de la oferta y la demanda. Los peritos en este punto establecen que: "Los valores establecidos en ambas oportunidades, no serán tomados en cuenta en relación a los dos (2) Decretos de Expropiación, por tratarse, en el primer acto de transmisión de una operación hecha a más de quince años del primer Decreto y a los veinte años de segundo Decreto y no guardan ninguna relación con el valor real del inmueble; y el segundo acto de transmisión, por haberse realizado en el lapso previsto por la Ley o sea por lo menos seis meses antes de la fecha de los Decretos de Expropiación".

Al respecto, observamos lo siguiente:

El Legislador no ha establecido un límite, en cuanto a antigüedad se refiere para que no se tomen en cuenta una o más transmisiones de propiedad, todo lo contrario, el legislador establece que obligatoriamente deben tomarse en cuenta. Tomar en cuenta no necesariamente significa, que el valor allí declarado tiene que ser el mismo valor que se tenga en un momento dado, sabemos que el monto de los precios, por pertenecer a lo fáctico y por una serie de factores y circunstancias, va variando constantemente; esa variación viene a ser la resultante de aplicar una serie de criterios. En el caso concreto como ya lo hemos señalado anteriormente los factores que debieron tomarse en cuenta, eran los factores objetivos, las transmisiones efectuadas hace 20, 15, 10, 50 ó 100 años que fueren, por ello hay que decir en qué monto y en qué medida no corresponde a la realidad. No simplemente limitarse a una apreciación subjetiva de que “no guarda ninguna relación con el valor real del inmueble”, al contrario, el análisis de esas transmisiones inmobiliarias, es lo que justamente debe tomarse en cuenta para concluir en un precio, a través de elementos meramente objetivos y no subjetivos. Mediante criterios como el de este avalúo se pudieran desestimar todos los factores que el legislador ha querido que estuvieran presentes en la determinación de la indemnización; por tanto, la desestimación que se hace del valor de la transmisión a que se refieren los peritos en su informe, constituye una nueva irregularidad que igualmente acarrea la nulidad del avalúo.

3) En relación al tercer factor que debe tomarse en cuenta para fijar el justo valor de la cosa expropiada, “los precios medios en que se hayan vendido, en los últimos doce meses inmuebles similares”, cabe observar que lo que con este elemento se pretende es establecer el precio, a través de la comparación con las ventas que se han efectuado sobre inmuebles similares, obteniendo así, un precio promedio que sería el aplicable al inmueble avaluado. Analizando el concepto de similitud nos encontramos con que la antigua Corte Federal en sentencia de fecha 5 de agosto de 1959 (Gaceta Forense, Segunda Etapa, N° 25, página 121) estableció que: “...Son, pues, los peritos los que han de decidir, según su amplia facultad de apreciación, cuáles de esos inmuebles vendidos son similares al que han de avaluar. Esa amplia facultad de apreciación de los hechos, implica la selección de los que juzguen adecuados al objeto de sus actividades, es tan indispensable como múltiple, disímils, y variados son las situaciones en que han de actuar...”. Esto, forzosamente, hay que entenderlo en el sentido real de que entre dos cosas semejantes los peritos pueden tomar aquellas de características o cualidades que evidencien similitud de las cosas. No quiere decir que los peritos a través de su libertad de apreciación puedan pretender que son semejantes los que en la realidad no lo son.

Todo factor, circunstancia o condición que se tome en cuenta, debe, mediante un proceso lógico, concluir en una semejanza o parecido.

Los factores de conexión entre dos cosas, para que revelen semejanza, deben ser factores inherentes a las cosas mismas o al menos con una relación de causalidad tan evidente que permita concluir como consecuencia la semejanza.

En el caso concreto los peritos han relacionado el inmueble evaluado con dos (2) tipos de inmuebles; en el primer grupo se ha pretendido configurar una relación de semejanza por el carácter de inmediatez. Compartimos este criterio ya que la proximidad de los inmuebles puede, y generalmente así ocurre, engendrar un igual o aproximado valor económico. El segundo grupo de bienes, que han pretendido son semejantes al avaluado, no son como resultado de un análisis de factores, que en nuestro criterio no tienen una relación con el valor económico de los terrenos. Si bien es cierto que en muchos casos los factores culturales y socio-económicos de un determinado conglomerado pueden traducirse en un homogéneo valor económico, ello es cierto sólo en la medida en que tal coincidencia se dé.

Es necesario hacer resaltar que este inmueble se encuentra afectado por dos Decretos de Expropiación. El primero de 1970, lo afecta en un área de apenas 17,24 metros cuadrados y el segundo de 1975 lo afecta en un área de 254,04 metros cuadrados. Los expertos para avaluar la primera de estas áreas, toman una serie de operaciones realizadas sobre inmuebles similares en la Urbanización San Bernardino el año 1969, estableciendo así un precio promedio que aplican a la parte del inmueble afectada por el Decreto de 1970. Tal procedimiento es correcto y en virtud de ello el resultado es también correcto. Para el resto del inmueble que se encuentra afectado por el Decreto de 1975, los expertos dicen que: "examinados en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente, los Libros de otorgamiento no se encontraron operaciones de compra-venta que permitieran por simple comparación directa obtener un valor aplicable al caso que se estudia", (Página 12 del avalúo). Por esa razón utilizan, para cumplir con la obligatoriedad de analizar ese factor, dos índices de valoración; el primero, la comparación con inmuebles situados en otras zonas que en opinión de los expertos revisten características similares; así analizan los precios promedios de venta de inmueble situado en la Urbanización Alto Prado durante el año de 1974.

El segundo criterio de valoración tomado en cuenta para cumplir con este elemento, viene a ser el resultado de aplicar el precio obtenido para 1969 un porcentaje de incremento que reflejaría el precio de 1974.

Este porcentaje de incremento lo sacan los peritos realizando un estudio del incremento de los precios de los inmuebles habido

entre 1969 y 1974, en una zona que reputan como similar, la Urbanización Santa Paula.

Sostenemos, que los expertos han basado sus apreciaciones en datos erróneos porque no son similares los inmuebles que ellos toman en cuenta. El primer término, consideramos que los índices de aumentos de precio de los inmuebles de la Urbanización Santa Paula, no son índice aplicables a toda la ciudad, aun cuando pensamos que el procedimiento seguido por los expertos, pudiera considerarse dentro de lo que el artículo 35 llama "cualquier otra circunstancia", no resulta objetivo un criterio de valoración que sólo toma en cuenta el incremento de valor de inmuebles situados en una sola zona de la ciudad. Sabido es que por diferentes circunstancias, tales como la moda, los accesos fáciles, la vecindad de los comercios, la extensión de la ciudad, etc., determinada zona puede sufrir un incremento de valor, que no necesariamente refleja el incremento de valor de toda la ciudad. Para obtener un índice más o menos cierto de tal incremento, es necesario hacer sondeos en diferentes zonas para tener un criterio aproximado de cuál es el índice de incremento que sufren los valores inmobiliarios de la ciudad. Por lo tanto, cuando los expertos basan sus cálculos en el incremento habido en una zona arbitrariamente seleccionada por ellos, están basando sus razonamientos en datos que no se ajustan a la realidad y que por eso mismo vician de nulidad el avalúo.

En segundo lugar, cuando los expertos analizan valores referenciales de precios de inmuebles en el año 1974, (año anterior al segundo decreto) toman únicamente, inmuebles del sector conocido como Alto Prado. Tal sector no es, en nuestra opinión, un sector similar a la Urbanización San Bernardino.

- Por una parte, se trata de un sector en pleno desarrollo y de reciente construcción, en cambio el sector La Palmita está construido desde hace por lo menos veinte años. Además son zonas distantes con vías de acceso diferentes, con valores de oferta en el mercado completamente distintos; por estas circunstancias sus precios deben ser diametralmente opuestos.

Ahora bien, al analizar el avalúo, nos damos cuenta que esos criterios son los que han conducido a establecer los elementos para el avalúo definitivo del terreno, entonces, si tales elementos han sido calculados en base a datos erróneos, ellos no pueden reflejar el valor real del inmueble, aparte que el avalúo resulte viciado de nulidad.

39. PGR - D77 - pp. 87-91

25-5-77

*Los apoderados de la firma X X, luego de una serie de consideraciones acerca de la naturaleza del proceso expropiatorio, del arreglo amigable y de sus*

*consecuencias, alegan la extemporaneidad del recurso de impugnación presentado por el representante de la República.*

En nuestro criterio el núcleo del problema, que tan profundamente analizan los apoderados de la firma X X, radica en la determinación de lo que ha de entenderse por “días hábiles”, de conformidad con nuestro ordenamiento positivo e interpretando la voluntad de las partes en el momento de suscribir el referido arreglo amigable.

En efecto, nadie discute, por absurdo, que el procedimiento que el Parágrafo Único del Artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y que comporta el acuerdo de voluntades entre la Entidad Expropiante y el expropiado, sobre la transferencia de la propiedad del bien de que se trate, tiene por efecto evitar el juicio de expropiación. Aún más, en casos como el presente, la interposición del recurso de impugnación del avalúo por ante la autoridad competente no convierte en contencioso el procedimiento administrativo de expropiación mismo, sino que tiende a someter al órgano jurisdiccional lo que una de las partes considera una inadecuada fijación del precio por los peritos designados, esto es, tan sólo uno de los elementos, si bien esencial, del arreglo amigable.

En este orden de ideas, cabe destacar que el derecho de impugnar el avalúo que se practica como consecuencia del arreglo habido entre la Entidad Expropiante y el expropiado, corresponde por igual a ambas partes y en igual medida, independientemente del transferimiento coactivo de la propiedad que es la esencia de la figura de la expropiación.

Una vez fijados los conceptos que anteceden, y en especial el de la independencia del recurso de impugnación del avalúo con el procedimiento administrativo de expropiación que le sirve de base, pasemos a analizar los siguientes aspectos:

- a) *Naturaleza jurídica del lapso de quince días hábiles convenido por las partes para el ejercicio del recurso de impugnación.*

El lapso que analizamos no tiene su fuente en disposición legal alguna, sino que, por el contrario, dimana del acuerdo de voluntades que comporta el arreglo amigable habido entre las partes, por lo que tenemos que concluir que se trata de un lapso de origen convencional.

Ahora bien, dicho lapso tiene por objeto fijar la oportunidad para la realización de un acto eminentemente procesal, como lo es el ejercicio del derecho de impugnación del informe de avalúo presentado por los peritos designados.

Tal elemento teológico finalista caracteriza en nuestro criterio, la naturaleza jurídica procesal del lapso que analizamos. En efecto, para Eduardo J. Couture, en su libro *"Fundamentos de Derecho Procesal Civil"*, página 174, los plazos del procedimiento, vale decir, plazos procesales, no son otra cosa que "...los lapsos dados para la realización de actos procesales...".

En este sentido, los apoderados de la firma X X, sostienen el criterio de que en el presente caso no se trata de un lapso judicial, por cuanto fue previsto en el arreglo amigable, que es por su esencia un acuerdo que tiene por objeto evitar el juicio expropiatorio.

Al respecto, estimo que se imponen precisiones. Los lapsos judiciales son aquellos que tienen su origen en la voluntad del Juez como Director del proceso, o bien aquéllos que teniendo un origen distinto, como bien podría ser una disposición legal o, por convención de las partes, ocurren dentro de un proceso judicial determinado. Los lapsos procesales, como lo hemos dejado establecido, son los conferidos para la realización de actos procesales, *independientemente del hecho de que haya o no controversia judicial determinada*.

En efecto, sostenemos que entre ambos lapsos existe una relación de género a especie, en cuyos términos, los lapsos judiciales no serán sino una categoría del género más vasto, configurado por los actos procesales.

En fuerza de lo expuesto, sostenemos el criterio de que el plazo que se confiere en el arreglo amigable para la impugnación del avalúo presentado por los peritos designados, es de naturaleza procesal.

b) *¿Qué debe entenderse por días hábiles, en los términos del lapso establecido en el arreglo amigable para la impugnación del avalúo?*

A mayor abundamiento, conforme lo ha establecido este Alto Tribunal en jurisprudencia reiterada, el procedimiento del recurso de impugnación de avalúo en el juicio de expropiación, en ausencia de norma expresa en la Ley de la materia, se regula por aplicación del Artículo 174 del Código de Procedimiento Civil; en efecto, ha sido establecido por la Corte en otros casos como el presente, que deben tenerse en consideración las disposiciones que regulen casos semejantes o materias análogas, de conformidad con el Artículo 4 del Código Civil, o las reglas pertinentes del Código de Procedimiento Civil, según lo previsto en el Artículo 33 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En tal virtud, y atendiendo a que, tanto en la experticia a que se refiere el Artículo 174 del Código de Procedimiento Civil como en el justiprecio previsto en el Artículo 35 de la Ley de Expropiación, los efectos de la fijación son los mismos, aunque difieran las experticias en el

modo de efectuarse por razón del objeto... La solución que exige esta situación debe lograrse aplicando al caso lo dispuesto por el Artículo 174 del Código de Procedimiento Civil..." (Sentencia de fecha 22 de marzo de 1976. "*Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*". Oscar Pierre Tapia. Año: 1976, Volumen III). Si el procedimiento mismo para la impugnación del avalúo, ha sido establecido por aplicación analógica del Código de Procedimiento Civil, y de conformidad con la remisión que hace el Artículo 33 de la Ley de Expropiación, nada obsta para que el lapso procesal para la interposición del recurso, sea computado por días hábiles de acuerdo al mismo Código Adjetivo, y de conformidad con el calendario del Tribunal que habrá de resolver la controversia.

Los apoderados de la firma X X, lejos de plantearse la naturaleza jurídica procesal del lapso en estudio, recurren a la cita por vía analógica de fallos del Tribunal Primero de Impuesto sobre la Renta, relacionados con el lapso para ejercer el recurso contencioso-fiscal contra las decisiones dictadas por la Oficina Principal de Impuestos sobre la Renta, para concluir mediante tan tortuoso procedimiento, en que el lapso está referido a "días hábiles" para la Administración Pública, esto es, todos los días menos sábado y domingos.

Ahora bien, sin entrar a analizar las profundas diferencias que existen entre el recurso de impugnación del avalúo en el arreglo amigable de expropiación, y el recurso contencioso-fiscal contra las decisiones dictadas por la Oficina Principal de Impuesto sobre la Renta, lo cual escapa de la presente controversia, me permito hacer las siguientes consideraciones:

El lapso convencional de quince días hábiles que prevén las partes en el arreglo amigable para la realización de un acto procesal, como lo es la impugnación del avalúo en el arreglo amigable, es un lapso de naturaleza procesal. En ausencia de disposición especial en la Ley de la materia, es menester aplicar las disposiciones supletorias del Código de Procedimiento Civil, que al efecto prevé en su Artículo 156, que son "días hábiles", los no feriados ni de vacaciones, y aquellos en que no habiendo audiencia haya Secretaría.

Creemos que por la naturaleza misma del recurso de impugnación del avalúo practicado, en virtud de lo convenido en un arreglo amigable, la determinación de que ha de entenderse por días hábiles no puede corresponder al criterio de las partes, o más concretamente, de una de las partes, como lo sería el de la Administración, sino que, debe ser el calendario del órgano jurisdiccional competente, ante quien se va a interponer el recurso, quien en definitiva fije de la manera más objetiva y preservando la seguridad jurídica y la necesaria igualdad de las partes, y contando con la regulación que, al efecto, establece el Artículo 156, antes citado, lo que ha de entenderse por días hábiles.

Distinto sería el supuesto de un recurso de reconsideración, o un recurso jerárquico, a intentarse por ante la misma Administración Pública, en cuyo caso correspondería a ésta la determinación de los días hábiles, por no haber otro criterio capaz de clarificar la situación.

40. PGR - D77 - pp. 91-96

17-8-77

*En criterio de los querellantes, los expertos obraron ilegalmente por no haber dado cumplimiento a la disposición del Artículo 101 de la Constitución de la República.*

En primer término, cabe señalar que resulta palmariamente impropiciente y errada, a los efectos de la impugnación del dictamen pericial, la denuncia aislada y genérica de ilegalidad, por parte de los recurrentes, pretendidamente fundada en la fracción de la norma contenida en el Artículo 101 de la Constitución, ya que es el hecho específico de la transgresión de los mandatos de los Artículos 3º, aparte único "*in fine*", y 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social —de existir tal violación— sobre el cual deben basarse los accionantes para denunciar, por vía de la ilegalidad, las operaciones y cálculos que los expertos hayan realizado para fijar el justo valor de la cosa expropiada.

En efecto, cuando la mencionada regla constitucional dispone que "*sólo por causa de utilidad pública, o interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes*", se refiere, indiscutiblemente y de modo general, a los extremos que en forma concurrente y necesaria deben cumplirse para que sea ejecutable en la práctica el instituto mismo de la expropiación. Mas, en forma alguna, se atiende, específicamente, a la figura del avalúo y sus requisitos a que se contraen las ya aludidas disposiciones de la Ley especial que rige la materia. Quiere esto decir que, para que se concrete la violación del dispositivo constitucional, se requiere, precisamente, la transgresión del precepto legal (Artículo 35 de L.E.P.C.U.P.S.), que es reglamentario de aquél .

En este mismo orden de ideas, ha sentado la Corte que:

*"Las normas especiales por las cuales se rige la expropiación están contenidas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social..."*

*"Como presupuestos constitucionales de la expropiación se establecen la existencia de causas de utilidad pública o interés social; un procedimiento judicial determinado y el pago de una justa indemnización..."*

("Corte Suprema de Justicia", sentencia de 24 de febrero de 1965 —subrayado nuestro— Brewer Carías: "La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social", páginas 27, 28 y 29).

En otras palabras, no es de negar que el Estado, al expropiar en legítimo ejercicio del poder jurídico que le otorga la Constitución, debe a modo de contrapartida, compensar al particular expropiado por la privación de su propiedad, es decir, *debe pagar la justa indemnización* indicada por la norma superior ya tantas veces citada (Artículo 101 de la Carta Fundamental). Ahora bien, es, justamente, al perseguir la finalidad de que a través del peritaje se establezca la justa indemnización a pagar por el bien expropiado, que el legislador estatuyó en la norma del Artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, los extremos de necesaria y obligatoria observancia que debe tenerse en cuenta para la realización del avalúo. En consecuencia, la eventual impugnación del mismo, cuando pretenda fundamentalmente sobre la base de la ilegalidad, sólo es admisible cuando los expertos no hayan considerado los antedichos factores, esto es, el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión del inmueble, realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación y el análisis completo en relación con los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares (véase al respecto, Sent. de 22-3-76; "Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa", Pierre Tapia, Oscar, "Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia", en marzo 1976).

Admitir el supuesto contrario, es decir, el de las denuncias inespecíficas, emanadas de la apreciación enteramente subjetiva del impugnante, sin expresa referencia a posibles infracciones de las condiciones señaladas en el referido Artículo 35 de la Ley especial, equivale, tal como lo ha venido sosteniendo uniforme y reiteradamente ese Alto Tribunal, a generalizar recursos temerarios y permitir manifiestos abusos por parte de los denunciantes, quienes, impune y sistemáticamente, podrían retardar indefinidamente un procedimiento cuya celeridad, dada su especialísima naturaleza, es esencial al interés público.

En este sentido se ha pronunciado en forma clara ese Alto Tribunal en sentencia, que parcialmente transcrita, dice a la letra:

"A este derecho abstracto de discutir las pretensiones o las negativas ajenas, se agregaba que, prácticamente, la condena del vencido, en todo caso tendría por consecuencia que el temor de ser condenado al pago de las costas, haría a los demás dejar *indefensum indiscussum* el propio derecho. No obstante, caundo existe justa causa para litigar, *porque el derecho del vencedor resultaba ya a priori y no era posible,*

*por tanto, discutirlo de buena fe, el uso del derecho a litigar se convierte en abuso y es castigado con la condena en costas...*"

"En este sentido, la jurisprudencia de este Supremo Tribunal ha establecido "la celeridad que es imposición legal para los juicios ordinarios, *toma carácter de urgencia, de perentoriedad en los juicios de expropiación* en que la garantía constitucional de la propiedad cede ante la utilidad pública; *es lógica y racional la premura, pues se encuentra en juego la necesidad de realizar una obra de utilidad social, fundamento de la expropiación*, y el derecho de propiedad particular, en el cual está también interesada la sociedad bajo cierto aspecto, porque la garantía de ese derecho alienta y estimula el ahorro y el trabajo, bases ciertas del bienestar individual y colectivo". Por estas razones, que en forma alguna quebrantan el principio de la igualdad de las partes en el proceso, sino que, por el contrario, las mantiene con los derechos y facultades privativas de cada una de ellas, atendiendo a la diversa condición que tiene el juicio, es que "el legislador ha suprimido formalidades e incidencias, limitado derechos, reduciendo términos, en una palabra, *procurando en toda forma que el juicio de expropiación se decida con prontitud excepcional*". *En tal virtud, si se comprueba que los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, todo el que tenga algún derecho en la finca que se trata de expropiar y que concurre al juicio en atención al emplazamiento a que se refiere el artículo 22 de la Ley de la materia, han abusado de su derecho para entorpecer la acción de la justicia, con menoscabo de los intereses que están en juego en el juicio expropiatorio, debe aplicarse a la parte que resulte culpable como autor de tales maniobras, la regla sobre costas contempladas en el Artículo 172 del Código de Procedimiento Civil. ("Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa", Sentencia de 7 de julio de 1977). (Subrayados nuestros-*

...Es de señalar, sobre el particular, que en la expropiación, el concepto de justa indemnización que se debe al expropiado, y así lo ha sostenido en uniforme y reiterada jurisprudencia ese Alto Tribunal, debe entenderse en sentido absoluto, esto es compensatoria entre la situación económica anterior y posterior del propietario. Pretender que la indemnización sea una fuente de ganancias para el expropiado, se traduce, notoriamente, en enriquecimiento sin causa en beneficio de éste, y, por ende, pago de lo indebido por parte del expropiante. Sostiene la Corte:

"Sin embargo, estima conveniente la Corte hacer una breve consideración en cuanto a la forma cómo los peritos calcularon la posible producción del inmueble. En efecto, los peritos actuaron en base a una hipótesis y probable producción de la finca, en atención a que en el momento de producirse la

expropiación no existía ninguna productividad actual. A este respecto, estima la Corte, como ya lo ha sostenido en otros fallos, que la indemnización que ha de pagarse al expropiado, está destinada a compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación. Esa indemnización o justiprecio, debe corresponder al *valor actual* del bien, ya que, como lo tiene establecido la corte en anterior decisión, "el ideal, en lo que se refiere a la indemnización por causa de expropiación, es que el propietario ni quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación". (Sent. de 5 de agosto de 1959 y de 24 de febrero de 1965). Lógicamente, es de equidad, el considerar la posible utilización futura del bien expropiado, entre los elementos que el perito, dentro de su facultad de apreciación, debe tomar en cuenta".

'Por tales razones, discrepa la Corte del procedimiento empleado por los peritos en el caso de autos, para calcular la productividad futura de la finca expropiada; en efecto, los mencionados peritos realizaron un amplio y pormenorizado estudio urbanístico, estimando finalmente los precios de las parcelas, inexistentes para el momento de la expropiación, como si estuviesen totalmente urbanizadas, concluyendo en cifras estimativas que indudablemente se refieren a eventuales e hipotéticas ganancias". (*"Gaceta Forense"*, N° 48, páginas 24 y 25, Setencia de 7 de abril de 1975", *Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa*)..."

## 6. NULIDAD

41. PGR - D66 - pp. 133-137 21-7-66

*La falta de referencia en el dictamen pericial, a los criterios de valorización que con carácter obligatorio señala el artículo 35 de la ley respectiva, vicia de nulidad el avalúo.*

*La ilegalidad del informe de los peritos.* Del estudio realizado sobre el informe de los expertos se evidencia con claridad que los mismos han desechado por completo los factores o elementos establecidos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que sirven de orientación para llegar a un avalúo justo y cuyo incumplimiento vicia el dictamen realizado de nulidad.

Vamos a examinar las conclusiones que existen en dicho informe, tal cual como han sido presentadas por los expertos, es decir, en forma separada. En el estudio realizado por F. C. P., observamos que dicho experto señala una serie de consideraciones de tipo

económico, geográfico, etc., pero ignora los criterios establecidos en el artículo 35 ejusdem, concretamente lo siguiente:

*PRIMERO:* El valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.

*SEGUNDO:* El valor establecido en los actos o transmisiones, por lo menos seis meses antes de la expropiación.

*TERCERO:* Los precios medios en que se hayan vendido, en los últimos doce meses, inmuebles similares.

Así, en vista de la ausencia en dichas conclusiones de esos factores legales orientadores del trabajo del experto, ausencia que se aprecia de la simple lectura del informe, es innecesario abundar más en el peritaje por él realizado.

Igualmente, en el informe realizado por el perito H. C. R., podemos apreciar también que este perito, igual que el anterior, ignora los elementos de juicio señalados por el artículo 35 ejusdem y más aún, llega a decir que no ha creído justo tomar como índice para el avalúo las ventas realizadas, expresando claramente que él se acoge a los datos del perito C. P. para la estimación que hace del valor del inmueble, y ya hemos señalado anteriormente que el ciudadano R. C. P. no realizó dicha estimación conforme a lo establecido en la Ley.

En cuanto al informe del doctor J. S. B., si bien es cierto que disiente de los dos anteriores, tampoco cumple con los requisitos legales que ha debido seguir para orientarse en la práctica de la misión encomendada. Pero no solamente eso, sino que declara expresamente que no ha tomado en cuenta uno de los elementos de obligatorio cumplimiento que ya hemos señalado, concretamente, declara no tomar en consideración el valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado por el propietario y, en cuanto a los otros dos, lo hacen en forma tal que no pueden ser tomados en cuenta por esa Honorable Corte, por las siguientes razones:

En primer lugar, examina solamente tres inmuebles, lo que a todas luces es insuficiente para determinar un precio promedio. En segundo lugar, la Ley exige que los inmuebles a comparar sean similares, y en uno de los documentos de compra-venta examinados, concretamente, el marcado con el número 2, protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Monagas del Estado Guárico, del 7-5-60, bajo el número 39, folio 104, es de características tan disímiles con el inmueble que se expropia en este juicio, que la hectárea en el mismo tiene un precio de Bs. 4.980,00 y la hectárea en el Parque Nacional de Guatopo tiene, para el doctor T. B., un valor de Bs. 500,00 y el otro inmueble vendido ante la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Paz Castillo del Estado Miranda, asentado bajo el número 32. tomo 8 de los Libros de Autenticaciones correspondientes al Notario Primero, en fecha 6-3-59, no se puede tomar en cuenta,

por cuanto la fecha de venta es de un tiempo bastante atrás a la fecha del Decreto de Expropiación.

Y el último requisito que debe ser tomado en cuenta, es el valor establecido en los actos de transmisión realizados, por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación, el cual no requiere mayores explicaciones.

En vista de lo anterior, observamos lo siguiente:

El artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece los criterios que debe seguir todo experto cuando se trata de avaluar un inmueble destinado a la expropiación por causa de utilidad pública y que hemos enunciado ya.

Estos tres elementos están señalados en forma imperativa y su cumplimiento es obligatorio para los expertos, no se pueden soslayar. La omisión de cualquiera de estos requisitos hace que el dictamen emitido sea manifiestamente ilegal.

El primer requisito señalado en el artículo 35 ejusdem, es de fácil comprobación, por cuanto las estimaciones fiscales resultan del hecho de que el contribuyente expresa, en forma reiterada, en sus declaraciones por muchos años, el valor del inmueble y quien por un período largo de tiempo estuvo de acuerdo con ese valor y que ha sido tomado como base para la liquidación del impuesto, no tendrá autoridad para tratar de desmentir el mismo, cuando en un juicio, un avalúo trata de fijarlo, por lo cual es innegable la gran importancia que tiene este primer requisito.

Y el segundo factor que debe ser tomado en cuenta, es el valor establecido en los actos de transmisión realizados, por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación.

El tercero de ellos trata de establecer el precio, por medio de una comparación con las ventas que han efectuado con inmuebles similares en la topografía del terreno, situación, vías de comunicación, servicios públicos, si está en una zona agrícola, comercial, industrial; obteniendo, en principio, un precio promedio que sería el aplicable a los inmuebles en referencia.

En apoyo de las consideraciones doctrinarias anteriormente expresadas, queremos citar la jurisprudencia sentada por esa Suprema Corte en sentencia de fecha 28 de abril de 1960, Gaceta Forense N° 28, Segunda Etapa, volumen correspondiente, página 32, donde se establece que si los peritos no toman en cuenta las enajenaciones realizadas dentro del lapso de doce meses a que se refiere el artículo 35 de la Ley de Expropiación, sino la realizada fuera; de este lapso, el dictamen está viciado de nulidad, por lo cual es lógico concluir que si no llegan a realizar, con mayor razón es nulo el dictamen. Igualmente, en sentencia del 28 de abril de 1960, Gaceta Forense N° 28, Segunda Etapa, página 33, la Corte expresa luego de diversas consideraciones que al respecto hace en la aludida sentencia, concluyó manifestando: "Que el método o procedimiento para prac-

ticar el avalúo de un inmueble en un juicio de expropiación, que sólo tomó en cuenta un elemento, entre los varios que en todo caso concurren a formar su valor y que, además prescinde de aquellos que la Ley exige de modo expreso, como se hizo en el presente caso, es evidentemente ilegal, por cuanto transgrede esas mismas disposiciones”.

En conclusión, siendo las normas que regulan la expropiación de orden público, carácter que ese Alto Tribunal ha dejado también claramente establecido según jurisprudencia contenida en sentencia de fecha 5 de agosto de 1959, Gaceta Forense N° 25, Segunda Etapa, volumen correspondiente página 138 donde leemos:

“Toda disposición que regule la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, porque ese derecho del Estado establecido por la Constitución Nacional, constituye una limitación a otro que ella misma reconoce y garantiza a los habitantes de la República, como es el de la propiedad. Por consiguiente, el quebrantamiento de cualquiera de esas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio”.

Y habiendo sido incumplida por los peritos la disposición establecida en el artículo 35 ejusdem, dicho avalúo es ilegal y solicito así sea declarado por ese Honorable Tribunal.

## XI. EL PAGO

### 1. FORMA

42. PN - 156 - p. 117

21-7-55

*El pago del valor de inmuebles expropiados conforme a la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social puede efectuarse a plazo y mediante Bonos o Títulos de Crédito.*

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Nacional. “En los contratos de interés nacional para obras, suministros o servicios que celebre el Poder Ejecutivo Nacional, podrá estipularse que el pago se efectúe por partes en el transcurso de varios ejercicios fiscales”; luego, en el Parágrafo Único del artículo 40 de la vigente Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se dispone que “Cuando se trate de la expropiación de inmueble, con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá hacerse a término, 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, y previo el otorgamiento de las garantías reales o personales que se constituyan, a cuyo efecto queda aquel expresamente autorizado para otorgarlas". Conforme a estas disposiciones estima esta Procuraduría, que resulta suficientemente establecida la facultad que asiste al Ejecutivo Nacional, como Administrador Supremo de la Hacienda Pública que hayan de expropiarse para la construcción de obras de utilidad pública o social".

"En principio pudiera pensarse que el establecimiento de esta forma de pago implicaría la contratación de una Deuda Interna, y que por lo tanto, con respecto a ella deben ser acatadas las previsiones de la Ley de Crédito Público; esta tesis podría argumentarse a base de que, conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, el pasivo de ésta lo constituyen: "1º) La Deuda Pública. 2º) Las acreencias contra el Tesoro Nacional provenientes de la ejecución del Presupuesto conforme a la Ley, y 3º) Las acreencias o derechos reconocidos y liquidados por el Ejecutivo Nacional conforme al presente Título o declarados por sentencia de Tribunal competente" y que por lo tanto, sólo es en el primer caso, o sea como Deuda Pública, en el que puede encajarse el asunto en cuestión; sin embargo, considera esta Procuraduría que no debe confundirse el empréstito que pueda hacerse con el objeto de construir determinada obra de utilidad pública o social, que tendría todos los aspectos de una "Deuda Pública", con la forma de pago a plazos del precio de bienes inmuebles expropiados para destinarlos a obra de utilidad pública o social, que se establece por comodidad para el Erario Público y en sentido de beneficio para éste; podría decirse a este respecto sin dejar lugar a dudas, que si el Ejecutivo Nacional está facultado para pagar de inmediato el precio que se establezca para los bienes a expropiarse, con mayor razón ha de interpretarse que lo está cuando, como en el caso consultado, no habrá de pagar de contado, sino a término".

"Además, si bien es cierto que la Ley de Crédito Público establece la forma para obtener los empréstitos, ha de observarse que la disposición contenida en el Único Aparte del artículo 40 de la Ley de Expropiación antes citada tiene todas las características de una disposición especial dentro de una Ley de igual índole; y por tanto, en la materia de su especialidad, que lo es justamente la expropiación, bien puede esta Ley establecer normas que tendrían prioridad de aplicación con respecto a las contenidas en la Ley de Crédito Público; amén de que la autorización exigida en esta última Ley para contratar las Deudas Públicas Internas, que dicha Ley establece que habrá de concederla el Congreso Nacional, estaría ya concedida de antemano, por ese mismo órgano, cuando en el texto del citado Parágrafo Único del artículo 40 de la Ley de Expropiación se dice que el pago del precio de inmuebles expropiados con fines

de ensanche y de acondicionamiento de las poblaciones *podrá* hacerse a término 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; de no aceptarse esta interpretación se llegaría al contrasentido de exigirse de una misma persona una doble autorización para un mismo acto”.

“Así, pues, esta Procuraduría estima que el Ejecutivo Nacional está facultado para establecer el pago a plazos del precio de bienes inmuebles expropiados para las obras que se proyectan, y que al efecto puede emitir o aceptar Letras de Cambio, Títulos de Crédito, Bonos, Cédulas y demás documentos que considere convenientes”.

“Ahora bien, en cuanto respecta a que en el caso concreto consultado el pago se proyecta hacerlo en Letras de Cambio emitidas por los propietarios, aceptadas por el Procurador de la Nación en nombre de ésta y avaladas por el Ministro de Hacienda, como personero del Ejecutivo Nacional y también en representación de la Nación, este Despacho estima que dejando a salvo el mejor criterio que al respecto puede tener el Ejecutivo antes nombrado, no es esa la mejor forma jurídica de hacerlo, porque, en primer término, debe observarse que las Letras de Cambio son instrumentos de naturaleza estrictamente mercantil, y que por tanto, su aceptación por la Nación Venezolana sometería a ésta a las normas del Código de Comercio con las respectivas secuelas que se derivan de situación mercantil en que se coloca la Nación; y además, en cuanto a la forma misma de emisión se advierten algunos aspectos un tanto marginados a la lógica jurídica, como serían los siguientes: 1º) se dice que el librador de la Letra lo será el propietario del inmueble expropiado, y si bien es verdad que podrá ocurrir el que en la mayoría de los casos haya perfecto acuerdo entre expropiante y expropiado con respecto a la expropiación, lo cual garantizará la fácil expedición de las Letras, podrá también darse el caso en que el expropiado no esté de acuerdo con la expropiación o con algunos de sus aspectos, especialmente con el precio fijado para la cosa, y sería de preguntarse entonces de qué manera se obligaría al expropiado a librar la Letra de Cambio que habrá de aceptar la Nación; a este respecto tal vez pudiera pensarse que el único perjudicado al no librar la Letra lo es el mismo expropiado, pero de todas maneras, existe una situación de hecho que desde ya implicaría cuando menos una situación de duda para la ejecución de los Decretos de Expropiación proyectados; 2º) Esa formalidad de que las Letras emitidas las acepte el Procurador de la Nación en nombre de ésta y las avale el Ministro de Hacienda como personero del Ejecutivo Nacional y también en nombre de la Nación, constituye en realidad una verdadera paradoja jurídica, pues es exactamente equivalente a que la misma persona se obligue al cumplimiento como principal pagador de la obligación, y a su vez,

preste fianza personal para garantizar el cumplimiento de la obligación que ha contraído; a este respecto se considera suficiente el que, bien sea el Ministro de Hacienda, ora el Procurador de la Nación autorizado por el Ejecutivo Nacional, otorguen el Título o Documento que acredite la obligación contraída por la Nación, pues esto le daría por sí sólo el respaldo del crédito de que goza la Nación”.

“Tal vez pueda creerse que de acuerdo con la redacción del Único Parágrafo del artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el otorgamiento del aval, caución o garantía personal de la Nación sea indispensable para la posibilidad de establecer el pago a plazos del precio de los inmuebles expropiados; pero a este respecto es conveniente observar que dicho artículo tiene que ser interpretado dentro de un concepto de lógica, y que por tanto, el otorgamiento de esas garantías surge como facultad que se confiere en la Ley al Ejecutivo Nacional en los casos que así lo permitan, cuando no sea la Nación misma la que consume la expropiación; porque de no, se incurriría en el contra-sentido a que anteriormente hemos aludido de que aparezca el mismo deudor erigiéndose en fiador de su propia deuda, lo cual ninguna ventaja ni mayor garantía agrega a la responsabilidad que el deudor mismo pueda tener”.

“Como quiera que lo único que se persigue con la emisión de las Letras es otorgar a favor de los acreedores un título negociable, bien pudiera evitarse todas las derivaciones de inconveniencia de la emisión de Letras de Cambio negociables por dichos acreedores, con la sustitución de éstas por Bonos, por Títulos de Crédito, o simples comprobantes que acrediten la existencia del crédito en favor del portador de las mismas, cuyos documentos irían firmados por el personero de la Nación que al efecto se resuelva designar, y de este modo, al mismo tiempo que los acreedores estarían dotados del título que les interesa para sus operaciones económicas, la Nación se libraría de verse colocada en la situación de comerciante y de aparecer bajo un doble e inútil aspecto de deudor y de fiador de su propia obligación”.

43. CJMAC - JDRA - p. 200

3-4-62

*El pago en las expropiaciones con fines conservacionistas no puede hacerse con bonos de la deuda agraria.*

La Dirección de Recursos planteó que la Procuraduría celebró arreglos con 534 propietarios de bienchurías, dentro del Parque “Guatopo”, siendo el total de avalúos de bolívares 9.864.291,75. Como el Despacho no tiene disponibilidades para el pago se estudió si debía hacerse mediante bonos de la deuda agraria y si era

posible aplicar el artículo 69 de la Ley Agraria, en cuyo caso el pago de bienhechurías quedaría a cargo del IAN.

La Consultoría observa: No parece posible el pago mediante bonos de la deuda agraria, por cuanto las expropiaciones de Guatopo tienen finalidad conservacionista y no de Reforma Agraria y la deuda agraria es precisamente para cubrir este último programa. El pago de bienhechurías por el IAN se basaría en el artículo 69 de la Ley Agraria, que establece que al existir problemas de conservación queda obligado el traslado de la población ocupante y el Instituto queda obligado a pagar las bienhechurías. (Dictamen de la Consultoría Jurídica del MAC de 3 de abril de 1962 en "Reforma Agraria", Jurisprudencia y Doctrina en Materia de Reforma Agraria, MAC, 1966, página 200).

44. PGR - D65 - pp. 120-122

12-5-65

*No puede considerarse que la expropiación constituya una operación de crédito público, aunque en determinados casos sí puede dar lugar a ella, y concretamente cuando la Ley permite el pago diferido o en bonos del bien expropiado, caso en el cual es el diferimiento del pago o la emisión de bonos lo que constituye, la operación de crédito público.*

"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*", dispone el artículo 547 del Código Civil de 1942, norma que la Constitución vigente (1961) formula en los términos siguientes:

"Artículo 101. Sólo por causa de utilidad pública o de interés social *mediante sentencia firme y pago de justa indemnización*, podrá ser declarada 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".

El procedimiento expropiatorio no finaliza sino con el pago o consignación de la indemnización, y es en ese momento —como lo tiene establecido abundante jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal— cuando opera la transferencia de la propiedad, salvo en los casos, taxativamente enumerados por la Constitución, en que pueda el ente expropiante diferirlo o hacerlo parcialmente mediante la emisión de bonos.

Las anteriores consideraciones ayudan a delimitar el problema planteado, al excluir del mismo los impuestos de pago a término o mediante la emisión de obligaciones, cuyo carácter de operaciones de crédito público no ofrece mayores dudas, tanto más cuanto que en tales casos "... en la propia sentencia se expresará la forma de pago *según lo reglamente el Ejecutivo Nacional...*" (artículo 41, parágrafo único de la Ley de Expropiación); quedando reducido a la siguiente interrogante: en las hipótesis de expropiación, ¿puede ella considerarse como operación de crédito público?

Aun cuando la doctrina moderna no considera la expropiación como una derogación al régimen de la propiedad, sino más bien un límite inherente a la misma: la conversión forzosa de un bien en una cantidad de dinero —y estudia este instituto dentro de una más amplia "Teoría de la Indemnización en Derecho Público" (Garrido Falla, F., "Tratado de Derecho Administrativo", Vol. II, segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 195 y siguientes) o bien bajo el título "La indemnización por intervenciones conforme a derecho" (Forsthoff, E., "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, página 426 y siguientes)—, la expropiación conserva un marcado carácter de procedimiento (como señala la doctrina francesa) en el cual se trata de conciliar principios de celeridad y economía procesal con la protección debida al expropiado, lo cual trae como consecuencia que, entre el momento en que se individualiza el bien a expropiarse (Decreto de ejecución) y aquél en el cual se verifica la transferencia de la propiedad (pago de la indemnización) transcurre un lapso, mayor o menor (en atención a que se logre evitar la etapa judicial del procedimiento —o haya que apurarla), pero siempre apreciable.

Es precisamente la circunstancia señalada en el párrafo anterior lo que hace nacer la duda sobre la posibilidad de calificar la expropiación como operación de crédito público, supuesto que entre la decisión de expropiar y la consumación de la misma pueden haber transcurrido uno o más ejercicios presupuestarios. Además, la determinación que haga la Administración sobre la cantidad de dinero necesaria para cubrir la justa indemnización, no pasa de tener un carácter de estimación, pues ésta es fijada, en definitiva, por intermedio de peritos, pudiendo entonces aparecer casos de imprevisión presupuestaria.

Delimitado como antecede el problema objeto de consulta, la respuesta al mismo es, en nuestro criterio, negativa: no puede considerarse que la hipótesis normal de expropiación, que supone el pago previo y en efectivo de la indemnización, constituya en ningún caso una operación de crédito público, sin forzar tanto el concepto mismo de operación de crédito público como el del instituto expropiatorio.

En efecto, esa figura jurídica no encaja en ninguno de los supuestos contemplados en la Ley de Crédito Público (v. Art. 5 LCP), pues el Legislador hace hincapié en el aspecto contractual, lo cual es por demás lógico si se considera —como aquí se sostiene— que para la calificación de operación de crédito público es preciso referirse al momento de la celebración del compromiso. Es inadmisibles la asimilación de la expropiación a un contrato, comenzando porque sería necesario crear a tales efectos la extraña categoría de contratos en los cuales la voluntad de una de las partes no tiene relevancia alguna (en los llamados contratos de adhesión, al menos ella es voluntaria); los propietarios no pueden negarse a transmitir los bienes necesarios para la construcción de una obra de utilidad pública, pues dicha transmisión "...es forzosa para el dueño y necesaria para el Estado" (CFC-SF, 14-3-1952). Ni aun en el caso de arreglo amigable puede hablarse de contrato, y menos aun de compraventa (el único efecto de tal arreglo es, recordamos, ahorrar la etapa judicial del procedimiento expropiatorio; el acuerdo versa únicamente sobre la designación de los peritos que fijarán el monto de la indemnización). No se trata, en ningún caso, de un pago diferido, que es el supuesto del artículo 3º de la Ley de Crédito Público, sino de un diferimiento en la determinación del *quantum* del mismo; el Estado (o, en general el ente expropiante) no está haciendo uso de su crédito, por cuanto la adquisición del bien no precede al pago del mismo, ni aun en los supuestos de ocupación previa. En la expropiación, la traslación de la propiedad no opera sino como el pago, como lo tiene establecido reiteradamente la Corte Suprema de Justicia, mal pudiendo entonces sostenerse que, a consecuencia de la necesaria distancia que media entre la decisión de expropiar y la concretización de la misma, nos encontramos frente a una operación de crédito público.

## 2. EFECTOS

45. CJIAN - IDRA - pp. 285-286 29-9-64

*Tanto en los juicios de expropiación ordinaria (No cumplimiento de la función social), como en los juicios por expropiación extraordinaria cumplimiento de la función social), el crédito hipotecario se traslada al respectivo precio, pero con la variante de que en el primer caso el acreedor hipotecario recibe su acreencia en las mismas condiciones que reciba el precio el propietario, y consecuentemente la situación en el segundo caso, la acreencia hipotecaria se pagará en efectivo, por imperio de la misma Ley. (Artículos 179 y 33 de la Ley de Reforma Agraria).*

Consta de Convenio Previo firmado el 2-2-62, que el I.A.N. adquirió la finca XX, ubicada en el Estado Lara. Posteriormente el propietario, doctor XX, demandó al Instituto por cumplimiento de contrato. El IAN se tranzó el 14 de julio de 1964 y adquirió la finca en referencia. Posteriormente el propietario del fundo solicitó del Instituto que los acreedores hipotecarios recibieran su pago en la misma forma que él recibía el precio del mencionado fundo. Proposición que fue aceptada por el I. A. N., no obstante uno de los acreedores hipotecarios se negó al principio, a la aceptación de los Bonos a que estaba obligado a aceptar, como en efecto tuvo que aceptar en aras a la transacción.

¿Qué debe entenderse por arreglo amistoso? Ciertamente, es necesario que se den un conjunto de coincidencias entre el I. A. N. y el propietario, acerca del fundo agrario, para que las partes contraten por la "vía amistosa", y si se llegare al "arreglo amistoso", por supuesto que éste debe ser sólo y únicamente en acatamiento a las normas legales existentes; al efecto nos permitimos señalar algunos puntos de coincidencia base de un arreglo:

1º) *En cuanto al fundo:*

- a) Que cumpla o no con la función social conforme al Artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria.
- b) Que sean o no tierras económicamente explotables conforme al Artículo 24 de la Ley de Reforma Agraria.
- c) Que el Avalúo de la finca tome en cuenta lo indicado en el Artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria.

2º) *En cuanto a las partes contratantes en sí:*

- d) Que estén o no de acuerdo con el precio de la finca.
- e) El caso de los acreedores hipotecarios, es muy interesante debido a que puede ser causa para que no se dé el "arreglo amistoso".

En este último caso se plantean dos fórmulas coercitivas para que los acreedores hipotecarios acepten la forma de pago señalada por la Ley: 1º) La expropiación; 2º) En el caso planteado, o sea demanda por cumplimiento de contrato, en contra del Instituto y ganada por el actor. En este supuesto, la forma coercitiva para que el acreedor hipotecario acepte la forma de pago, también es el órgano jurisdiccional y el medio procesal a utilizar es el denominado de oferta real. Máxime que los bonos son de obligatoria aceptación.

## 3. LA DEUDA AGRARIA

## 46. IAN - DARA

1965

*Discusión de algunos puntos de vista relativos al artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria, ordinales 1º y 2º de los Bonos de las Clases "A" y "B" en cuanto a su intransferibilidad.*

1º Tenemos que de conformidad con el artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria, Ordinales 1º y 2º, los Bonos de las Clases "A" y "B" no son transferibles.

2º Pero por excepción de la propia Ley, no obstante estos Bonos que no son transferibles, pueden ser admitidos, y son admitidos en la actualidad (nominados) por los Institutos crediticios del Estado (MAC, BAP, CVF), para los fines agrícolas o industriales, o en pagos de créditos agrícolas o pecuarios obtenidos por el expropiado de dichos Institutos con anterioridad a la publicación de la Ley de Reforma Agraria.

3º Sobre esta cuestión de la intransferibilidad o no de los Bonos "A" y "B", existen diversos criterios, así tenemos por ejemplo, que la Dirección de Crédito Público y Financiamiento del Ministerio de Hacienda, sostiene que se pueden nominar a terceras personas los Bonos Clase "B", mas no se pueden nominar los Bonos Clase "A"; otro criterio que difiere totalmente del anterior es el sostenido por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 16-12-63, al pronunciarse por la *no transferibilidad* de los Bonos "A" y "B" a terceras personas.

4º Como se puede apreciar en la actualidad existe una confusión en cuanto a la transferibilidad o no de los Bonos Clases "A" y "B" que necesariamente debe buscarse un criterio uniforme al respecto.

5º Por la falta de uniformidad de un criterio al respecto, corrientemente se presenta dudas sobre los casos siguientes:

a) ¿Será correcto el embargo de un bono "A" o "B" que ha sido nominado?

b) ¿Se puede permitir el remate de un Bono "A" o "B" que haya sido nominado?

c) ¿Será correcta la adjudicación de dichos Bonos a un tercero?

d) ¿Deberá el I. A. N. oponerse al remate y subsiguiente adjudicación de los citados Bonos?

e) ¿Se podrán ceder o traspasar los intereses de los Bonos "A" y "B"?

f) ¿La intransferibilidad de los Bonos "A" y "B" es inclusive para el propio I. A. N.?

g) ¿Una vez que el I. A. N. haya nominado un Bono "A" o "B", podrá recibirlo?

h) ¿A partir de cuándo nace la intransferibilidad de los bonos "A" y "B"; será una vez que hayan sido nominados a determinada persona?

i) ¿Una persona que vende un fundo al I. A. N. o que se le expropia, podrá antes que le sean nominados a él los Bonos "A" o "B", exigirle al Instituto se los nominen a terceras personas?

j) ¿En la compra amigable de un fundo por parte del I. A. N. deberá también el acreedor hipotecario recibir parte de su pago en Bonos "A" o "B" de conformidad con lo establecido en el artículo 179 de la Ley de Reforma Agraria?

k) ¿Qué debe entenderse por pequeños y medianos productores a que se refiere el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria?

l) ¿Será correcto que el Directorio del I. A. N. ordene la revocación de una parcela que había adjudicado en forma onerosa y que ya había sido totalmente pagada por no estar cumpliendo con las finalidades a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria?

A manera de ver o mejor dicho, de la interpretación del artículo 174 *ejusdem*:

a) X persona que vende al I. A. N. su fundo o le es expropiado, y como consecuencia de dicha operación obtiene como parte de su pago determinada cantidad de Bonos tanto "A" como "B", y que lógicamente le son nominados a él, por excepción del propio artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria puede darlo perfectamente en garantía prendaria a los institutos crediticios del Estado para obtener de los referidos Institutos algún crédito con fines agrícolas o pecuarios; y

b) Que esa misma persona que había obtenido un crédito con fines agrícolas o pecuarios de los citados institutos, puede perfectamente, también por una excepción del artículo antes señalado, exigir del I. A. N. que parte de esos Bonos, según sea el caso, sean nominados a nombre de los Institutos crediticios del Estado para cancelar esas deudas por él contraídas con anterioridad a la promulgación de la Ley de Reforma Agraria.

De acogerse la interpretación que se hace del artículo 174 en los apartes a) y b) antes expresados, muchos de los interrogantes arriba indicados quedarían sin efecto alguno.

Para algunos abogados existen otras excepciones además de las ya planteadas, y que en todo caso son de interpretación extensiva de la Ley, sostienen como consecuencia, que también pueden nominarse los Bonos "A" y "B" a terceras personas en los siguientes casos:

1º) Cuando el fundo vendido o expropiado está en *comunidad*.

2º) Por el cambio de la razón social (nombre) de una sociedad mercantil, y siempre que sus socios sean los mismos.

3º) Por la extinción de una sociedad mercantil (ejemplo: una quiebra).

4º) Cuando se ha operado una transmisión mortis causa.

### *Conclusiones*

De acuerdo a la propia Ley de Reforma Agraria, por disposición expresa, artículo 174, serán nominados los Bonos "A" y "B" a los expropietarios de fundos y a los acreedores hipotecarios, según lo establecido por el artículo 179 *ejusdem*.

Por excepción expresa de la Ley, artículo 174, también se pueden nominar dichos Bonos, a los Institutos crediticios del Estado para pagar deudas contraídas con anterioridad a la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (Criterio del Instituto Agrario Nacional en Memorándum para la Secretaría Técnica de la Comisión para Reglamentar la Ley de Reforma Agraria, en Doctrina Administrativa en materia de Reforma Agraria, Caracas, MAC, 1965, Edición multigráfica).

47. CJMAC - JDRA - p. 192

26-10-61

*Los Bonos Clases "A" y "B" no pueden ser convertibles en Bonos Clase "C", pues ello resulta incompatible con las operaciones de crédito público.*

La Consultoría recibió memorándum referente a la convertibilidad de bonos de la deuda agraria Clases "A" y "B" por Bonos de Clase "C". El BAP había recibido elevada cantidad de Bonos "A" y "B" por dación de créditos otorgados antes de la Ley Agraria.

Los Bonos "A" y "B" son intransferibles. La emisión de la deuda pública supone las consideraciones sobre las repercusiones de la emisión, tanto en la economía nacional como dentro de los planes financieros del Estado. La aparición o no en el mercado de Bonos "A" y "B" no afectan al mercado de valores, pero al ser negociables con la clase "C", repercuten en las operaciones bursátiles.

Resulta incompatible con el espíritu de la operación de crédito público que, una vez en el mercado los bonos correspondientes, se alteren sus cualidades sustanciales de transferibilidad. El argumento de falta de liquidez, derivada del pago en bonos, debió preverse, pues su obligatoria recepción indica que tales bonos irían a los institutos oficiales.

Lo anterior no es óbice para que llegados los Bonos "A" y "B" al BAP, éste pueda hacer uso como propietario de los derechos que le concede la Ley, o sea usarlos para garantizar otros préstamos o cancelarlos, si éstos estuvieren destinados a fines agrarios. Eso sería

un uso legítimo de tales bonos y no se alteraría la naturaleza financiera de la emisión.

La Ley regula el uso de los Bonos tipo "C", lo cual haría imposible negociarlos como canje de los Bonos tipo "A" y "B", propiedad del BAP.

48. CJBAP - JDRA - p. 319 22-3-61

*Los bonos de la Deuda Pública Clases "A" y "B" pueden ser constituidos en prenda agraria, en garantía de créditos obtenidos de los Organismos del Estado con fines agrícolas e industriales.*

Solicitado por el señor P. P. crédito montante a la cantidad de Bs. 500.000 con garantía de bonos de la Deuda Agraria del tipo "B", recibidos en negociación amigable con el Instituto Agrario Nacional sobre fundos requeridos para fines de la Reforma Agraria, la Consultoría opinó que desde el punto de vista de la garantía ofrecida no había objeciones, pues expresamente estaba prevista la procedencia de la misma en el artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria, ordinales 1º y 2º.

49. CJIAN - JDRA - pp. 294-295 27-1-65

*En base a las disposiciones legales correspondientes y con fundamento en la naturaleza de los títulos de la Deuda Agraria, puede afirmarse que, substancialmente, la intransferibilidad es atributiva a los Bonos, ya emitidos y no al acto jurídico que los origina.*

La Consultoría Jurídica del Instituto Agrario Nacional elevó a la consideración del Directorio, la posibilidad jurídica de nominar en beneficio de terceras personas, Bonos de las Clases "A" y "B" de la Deuda Agraria que se utilizan para pagar adquisiciones de inmuebles de propiedad particular adquiridos por el Instituto Agrario Nacional para fines de Reforma Agraria. La Ley de Reforma Agraria contiene una serie de disposiciones relativas a la naturaleza y finalidad de los Bonos de la Deuda Agraria, disposiciones que permiten claramente diferenciar estos títulos entre sí y a la vez de los demás títulos de la Deuda Pública, cuyas disposiciones sustanciales están contenidas en la Ley de Crédito Público vigente. Dentro de la Deuda Agraria juegan un papel de fundamental importancia, siendo sus finalidades específicas:

a) Para pagar el precio de los bienes expropiados en virtud de las disposiciones legales pertinentes.

b) Para pagar el precio de los bienes adquiridos en negociación amigable con destino a la Reforma Agraria.

c) Para financiar otras inversiones que deba hacer el Instituto (Artículo 173 L. R. A.).

En atención a sus finalidades el legislador estableció en el artículo 174, básicamente, tres (3) clases de títulos de la Deuda Agraria; se observa de la disposición antes citada la característica común de los Bonos Clases "A" y "B" que consiste en su intransferibilidad, norma ésta que tiene por excepciones:

a) El pago de créditos agrícolas o pecuarios obtenidos por el propietario, de organismos financieros oficiales con anterioridad a la promulgación de la Ley de Reforma Agraria; y

b) La posible transferencia de dichos títulos en beneficio de organismos financieros del Estado que los hayan admitido como garantías de préstamos otorgados a los titulares de dichos Bonos.

En fecha 24-11-64, fue consultado el Ministerio de Hacienda sobre la posibilidad de nominar a terceras personas Bonos Clases "A" y "B", habiéndose pronunciado la Dirección de Crédito Público y Financiamiento de dicho Despacho que el Bono "B" puede ser nominado no corriendo la misma suerte el Bono "A", ya que el legislador quiso consagrar una razón sancionadora como causa del pago, la cual se opone a la nominación de los Bonos a nombre de terceras personas; por lo que, en las adquisiciones de inmuebles cuyo pago deba hacerse en Bonos "A", éstos no pueden ser nominados, sino a nombre del propietario o de los acreedores hipotecarios o privilegiados, cuyos créditos se trasladen al precio. (Artículo 179 L. R. A.), en tanto en las adquisiciones cuyo pago deba hacerse en Bonos Clase "B", éstos pueden nominarse a nombre de las personas o acreedores que señale el propietario.

50. CJIAN - JDRA - p. 293

31-1-65

*¿Pueden transferirse los intereses de los Bonos Clase "A" y "B" de la Deuda Agraria? Si nos acogemos al aforismo jurídico en un sentido amplio, de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, incuestionablemente que los intereses pendientes no podrán ser cedidos, toda vez que aún no se han producido, esto es, separado del bien principal (Bonos Clases "A" y "B" intransferibles por la Ley, artículo 174 de la L. R. A.); ya que los frutos civiles se reputan adquiridos día por día. Opinión contraria nos merece la cesión de los intereses recibidos por cuanto ya han entrado efectivamente en el patrimonio del cedente, siendo susceptible de cesión. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, y no obstante lo expuesto, no creemos*

*que exista perjuicio alguno para el I. A. N., aceptar la cesión de los intereses de los Bonos "A" y "B", aplicando pura y simplemente la norma anteriormente transcrita, según la cual los frutos civiles pertenecen por derecho de accesión al propietario de la cosa. (Artículo 552 C. C.).*

Según el presente dictamen en virtud de la consulta formulada a la Consultoría Jurídica del I. A. N. por la División de Servicios Administrativos del mismo Organismo, en la cual se planteó el caso de si era o no procedente la cesión de intereses de Bonos "A" y "B", al efecto, la Consultoría Jurídica hizo consideraciones de tipo doctrinario, manifestando que el derecho de goce, como atributo de la propiedad puede entenderse (restringidamente), como la facultad que tiene el propietario de obtener para sí los frutos y los productos que se derivan de las cosas que constituyen el objeto de su propiedad. Por otra parte, uno de los modos de adquirir la propiedad es la accesión. El artículo 552 del Código Civil, nos señala textualmente: "Los frutos naturales y los frutos civiles pertenecen por derecho de accesión al propietario de la cosa que los produce".

51. CJMAC - JDRA - p. 284

21-1-64

*Siendo los bonos Clase "B" intransferibles, no puede un tercero cancelar con ellos obligaciones de un deudor del MAC y subrogarse en la acreencia respectiva.*

Un tercero ofrece pagar con bonos Clase "B" de la Reforma Agraria un crédito vencido de un deudor del Ministerio.

El caso está referido a Créditos Pecuarios del Plan Ganadero, que también tienen plazos largos para su cancelación. Tendría que compararse si los quince años para el vencimiento de los bonos Clase "B" son iguales en plazo al concedido al usuario del Crédito ganadero, que en sucesivas cuotas tienen todos esos años para cancelar. El poder recuperar tal acreencia en la forma escalonada del Plan Ganadero puede tener una ventaja al largo plazo de los quince años para cobrar los bonos Clase "B". Desde el punto de vista económico no parece que sea muy halagadora esta clase de operación para un particular; desde el punto de vista jurídico los bonos "B" son intransferibles lo mismo que los bonos "A". Por ello dice el informe jurídico para la Consultoría que en el caso planteado de si podría un tercero cancelar la obligación del deudor del Ministerio y subrogarse en la acreencia mediante el pago en bonos Clase "B", consideramos que no puede aceptarse tal proposición por el carácter intransferible de los mismos.

52. CJMAC - JDRA - p. 230

8-5-63

*Pueden entregarse en garantía al MAC bonos Clase "B" para realizar una operación de compra de un lote de ganado.*

El señor J. P. P., poseedor de dos bonos Clase "B" de cien mil bolívares cada uno, obtenidos por ventas de fincas al I. A. N., desea negociar con el MAC un lote de ganado que el Despacho tiene en el Centro de Recría El Limón y quiere darlos en garantía de esa negociación.

La Consultoría observa que el problema está resuelto en el artículo 174, ordinales 1º y 2º.

El ordinal 1º se refiere a bonos de la Clase "A", vencimiento veinte años, intereses 3 por ciento anual, bonos no transferibles, pero serán admitidos como garantía de préstamos que otorgare al expropiado institutos financieros oficiales para fines agrícolas o industriales, o en pago de créditos agrícolas o pecuarios obtenidos por él mismo de dichos institutos con anterioridad a la publicación de esta Ley.

El ordinal 2º, sobre bonos Clase "B" al final dice que regirán para esta clase las demás condiciones establecidas para los de la Clase "A". Podrán surgir dudas para dar estos bonos en garantía del negocio del ganado porque la Ley se refiere a préstamos agrícolas o industriales, pero como se persigue un fin agrícola también con la garantía el propósito del solicitante de dar estos dos bonos Clase "B" de Bs. 100.000 cada uno al MAC, en garantía para negociar con un lote de ganado, se marca dentro de los fines que prevé la Ley. Es procedente la aceptación en garantía en la operación citada de los dos bonos Clase "B".

53. CJIAN - JDRA - pp. 287-288

22-10-64

*No se debe aceptar la transferibilidad de los bonos Clases "A" y "B", mediante la vía del remanente judicial, por cuanto tal situación es contraria a derecho, puesto que según la L. R. A., estos bonos son intransferibles y no negociables.*

Cursó por ante el Juzgado 2º de Primera Instancia en lo Mercantil de este Distrito Federal, juicio seguido por el ciudadano XX contra XX, sobre un bono Clase "B" de la Deuda Agraria, el cual originalmente perteneció al ciudadano XX y luego le fue adjudicado al demandado XX, también por remate efectuado en dicho Tribunal mediante juicio seguido por el ciudadano XX contra la señora XX.

El bono rematado tenía un valor original de Bs. 100.000, el cual fue rematado dos veces por la cantidad de Bs. 25.000 y una vez por Bs. 50.000. En estos juicios los demandados convinieron en la demanda. Con respecto a la transferibilidad de los bonos, la Consultoría Jurídica del I. A. N. ha mantenido el siguiente criterio: Los bonos "A" y "B" son intransferibles: 1º) porque la Ley de Reforma Agraria así lo dice en el artículo 174, apartes 1º y 2º; 2º) por sus finalidades., ya que en base a lo dispuesto en el artículo 173 *ejusdem*, se emiten los bonos de la Deuda Agraria sólo: 1º) para pagar el precio de los bienes de expropiados; 2º) para pagar el precio de los bienes adquiridos amigablemente; 3º) para financiar otras inversiones que debe hacer el instituto.

La intransferibilidad de los bonos tiene una razón de política agraria, ya que con ella se trata de evitar que en la desvalorización de los bonos en el mercado al ser transferibles se perjudique el prestigio mismo de la Reforma Agraria, o sea, que bonos cuya numeración sean de alto valor económico en el mercado se negocien a bajo precio. Por otra parte, por la intransferibilidad de los bonos se estabiliza el financiamiento de la Reforma Agraria, porque no ocurren desvalorizaciones *inter-partes*, a través de las sucesivas transferencias.

De consiguiente, el remate del bono en cuestión no es opinable al I. A. N., porque es contrario a lo establecido por la Ley de Reforma Agraria, a la cual, incluso no se le puede oponer ningún otro procedimiento, de conformidad con el artículo 208 de la Ley de Reforma Agraria. Es evidente, pues, que el Juez rematador no tuvo en cuenta la mencionada norma de orden público, por lo que para el I. A. N. el propietario de dicho Bono siempre será el inicial denominado en el mismo.

54. CJBAP - JDRA - p. 319

14-11-61

*Los bonos de la Deuda Agraria Clase "C" no son de obligatoria aceptación para los organismos de crédito del Estado, en pago de créditos concedidos al proponente del pago, pero tales organismos, de acuerdo con la situación de sus disponibilidades y grado de liquidez, puede tener interés en aceptarlos de un deudor principal o de un fiador, que son expropiados o negocian sus tierras con el I. A. N. para fines de Reforma Agraria, para cobrar una obligación cuya recuperación puede hacerse dudosa por insolvencia del deudor.*

Ante las numerosas ofertas de pago en bonos "C" que se le hizo al Banco Agrícola y Pecuario una vez que estos títulos entraron en circulación, la Consultoría Jurídica en diversas consultas estableció

el criterio que ellos no eran de obligatoria aceptación, pero que en cada caso debía examinarse la conveniencia de aceptarlos o no en pago, especialmente si la oferta emanada de un prestatario expropiado o de su fiador, o que habían negociado amigablemente el fundo con el I. A. N., porque podía resultar más beneficioso para el Instituto recibir los títulos que mantener una obligación con una persona insolvente. Que en esos casos, y en virtud de la cláusula de pago en dinero efectivo y en moneda de curso legal que incluyen los documentos del Banco, y no siendo estos bonos de obligatoria aceptación, le era al Banco preferible, en caso de resultarle conveniente recibirlos, discutir la cotización. Que el riesgo que asumía el Banco al recibir valores que podían ser cotizados por un valor menor en los días subsiguientes, quedaba compensado con la posibilidad contraria, de su alza en el mercado; aparte de que, tratándose de títulos negociables, le permitían obtener anticipos del Banco Central, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del ordinal 9º, artículo 55 de la Ley del Banco Central y convertir en dinero créditos recuperables mediante cuotas anuales y no totalmente vencidos, o vencidos o incobrables.

55. CJMAC - JDRA - p. 193

26-10-61

*Los institutos oficiales no están obligados a aceptar en pago bonos Clase "C" para cancelar créditos agropecuarios obtenidos antes de la fecha de vigencia de la Ley de Reforma Agraria.*

Un ciudadano deudor del Fondo de Fomento Esquino del MAC, de una determinada suma, propuso que se le aceptara en pago un bono Clase "C" de la Reforma Agraria. La Consultoría opinó: El principio de aceptar los bonos de la deuda agraria para pagar créditos agrícolas o pecuarios obtenidos en institutos oficiales antes de la Ley, se limita a los bonos Clase "A" y Clase "B", según lo dispone el artículo 174, numerales 1 y 2. Son bonos de largo plazo no transferibles y de bajo interés.

La Ley nada dice sobre los bonos Clase "C", pagaderos a un plazo menor, transferibles y con interés anual según el mercado (artículo 174, número 3 *ejusdem*).

Ante tal situación es evidente que no están obligados los institutos oficiales a aceptar en pago bonos "C" para cancelar crédito agropecuarios obtenidos antes de la fecha de vigencia de la Ley. Si lo están cuando los bonos ofrecidos son de Clases "A" y "B".

Si la República no está obligada a aceptar los bonos "C", ¿lo podrá hacer? Al ofrecerles el bono tipo "C" a la República, se le pide que admita novación de deudor, es decir, que liberando al tenedor de los bonos "C", se admite al I. A. N. como nuevo deudor,

que deberá pagar la suma representada en el valor del bono Clase "C", cuando llegue su vencimiento.

Un contrato de esta clase, para celebrarlo, el Ejecutivo Nacional requiere previa aprobación del Consejo de Ministros, según la Constitución vigente.

Por lo complejo del procedimiento, la Consultoría recomendó al deudor negociar sus bonos en el mercado de valores y pagar en efectivo.

## XII. DESISTIMIENTO

56. PGR - D65 - pp. 105-110

18-1-65

*"El ente expropiante puede desistir del procedimiento expropiatorio, mas no de la acción, en cualquier estado y grado de la causa, y ello sin que sea necesario el consentimiento de la otra parte. Por virtud del desistimiento el juicio expropiatorio finaliza, sin que ello impida volver a intentarlo más adelante; y nace a cargo del ente expropiante la obligación de indemnizar los daños y perjuicios debidamente comprobados que el procedimiento haya ocasionado al particular".*

El ejercicio de la potestad de expropiar se concreta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes: (a) Disposición formal que declare la utilidad pública, emanada del Congreso Nacional o de su Comisión Delegada, de la Asamblea Legislativa Estatal o del Concejo Municipal, según el caso. Se exceptúan de esta formalidad ciertas obras que de antemano la Ley, en su artículo 11, califica de evidente utilidad pública. No obstante, la declaratoria en cuestión no tiene efecto obligante para el respectivo ente expropiante, b) Declaración de que la ejecución de la obra exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad, dictada por la Administración expropiante, la cual tampoco resulta vinculada por dicha declaración, c) Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse, conforme al régimen establecido en el Título IV de la Ley, d) Pago del precio que representa la indemnización.

En sentencia publicada en la Gaceta Oficial Nº 905 Extraordinario, del 4 de mayo de 1964, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, sostuvo que "la propiedad de los bienes, a que la expropiación se contraiga, no se traslada al expropiante ni aun con la sentencia que favorable a éste recaiga en el respecto (sic)

procedimiento; pues ello (sic) 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 o parte de la propiedad o algún otro derecho", dice impropriadamente 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 convenio u oposición a la solicitud de expropiación. La propiedad se traslada, en la opinión de la Sala... *en el acto en que el expropiante consigne 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".

Más adelante, con ocasión de pedimentos posteriores a la solicitud de expropiación, mediante los cuales se excluían de la solicitud dos zonas de terreno, la Corte expresa: "A juicio de la Sala, los anteriores pedimentos de los personeros del Estado constituyen verdaderos desistimientos del procedimiento de la expropiación, para el cual, *y a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento civil*, no se requiere el consentimiento de la parte contraria, en razón de la naturaleza especial del procedimiento expropiatorio y, especialmente, de su finalidad, inspirada siempre en el interés general, que sólo la Administración expropiante está en capacidad de juzgar".

Tales conclusiones de nuestro máximo Tribunal encuentran apoyo en la doctrina hispano-americana, como a continuación veremos: "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, aun después de iniciado el procedimiento expropiatorio, la administración *puede desistir unilateralmente de llevarla adelante*" (Sayagués Laso, Enrique: "Tratado de Derecho Administrativo"; Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1959; Tomo II, página 412). El profesor Villegas Basavilbaso, por su parte, sostiene, basándose en varias decisiones de la Suprema Corte Argentina, que el expropiante puede desistir del juicio, mientras no exista desapoderamiento del bien expropiado (V. "Derecho Administrativo"; Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1956; Tomo IV, páginas 443-445).

La posibilidad de desistir de la expropiación encuentra su fundamento en la naturaleza misma de la institución, modernamente concebida como un atributo de la soberanía, necesaria a la consecución de los fines del Estado y, por tanto, regida tan sólo por el supremo interés público; si éste exige en un momento dado que no se lleve adelante una determinada expropiación, ningún derecho individual podrá oponerse a que la autoridad desista de ejecutarla. "Se ha expresado que el fundamento de la expropiación deriva de la soberanía del Estado, como un instituto necesario a la realización de sus fines... Estos caracteres de la expropiación autorizan a

afirmar que se trata *de una potestad, no de un derecho*" (Villegas Basavilbaso, ob. cit., T. VI, página 342).

Las razones expuestas permiten afirmar categóricamente que *sí cabe el desistimiento* en el procedimiento expropiatorio. Ahora bien, ¿ese desistimiento puede ejercerse también con respecto a la acción?

El desistimiento de la acción produce efectos de cosa juzgada e impide, por consiguiente, volver a proponerla. Ya hemos visto que la expropiación es una potestad, no un derecho de la Administración; que emana directamente de la soberanía y que se rige por lo que el interés público demanda. En consecuencia, estimamos que *no se puede renunciar a ella, por ser indisponible*. Así, pues, se impone la conclusión de que la Administración no está facultada para desistir de la acción expropiatoria, *sino solamente del procedimiento*, lo cual es suficiente jurídicamente.

Pero el desistimiento del juicio expropiatorio, es decir, del procedimiento, a diferencia de lo que ocurre en el proceso ordinario entre particulares, no requiere el consentimiento de la parte expropiada. Y ello se comprende en virtud de las mismas razones de público interés antes anotadas, pues sería absurdo suponer que la negativa del propietario a consentir en el desistimiento pudiera obligar a proseguir una expropiación que no conviene, que es contraria al bien de la colectividad. Ya esta nota de unilateralidad quedó arriba destacada en la cita del Profesor Sayagués Laso y, más claramente, en el transcrito párrafo de la sentencia de nuestra Corte Suprema de Justicia.

En cuanto al segundo punto consultado, creemos, con Sayagués Laso, que el desistimiento puede tener lugar mientras no se opere la transferencia de propiedad del expropiado al expropiante, pues sólo la consumación de la expropiación puede poner fin a aquella potestad administrativa, y, por consiguiente que el desistimiento es posible *aun después de haber recaído sentencia definitivamente firme*, pues en Venezuela el juicio expropiatorio, y por ende la sentencia que en él se dicta, sólo versa sobre la procedencia o improcedencia (legalidad o ilegalidad, más bien) de la expropiación, y sobre si debe ser total o parcial, mas no se refiere al traslado del dominio. "Es indiferente que se hubiere iniciado el llamado juicio de expropiación *o mediase sentencia definitiva*, porque en el juicio se discute solamente el monto de la justa compensación" (Sayagués Laso, E., ob. cit., T. II, página 413). Adaptando la cita al derecho positivo venezolano, habría que sustituir la frase final por esa otra: "Se discute solamente la legalidad o ilegalidad y la amplitud de la expropiación".

Los efectos del desistimiento serían, por una parte, la terminación del proceso, con la posibilidad para la Administración de reiniciarlo en cualquier momento, y, por otra, la obligación, a cargo del expropiante por los daños y perjuicios que el juicio les haya ocasionado, más las costas procesales, salvo en esto último que se trate

de la República o de cualquier ente público o privado, exceptuado por la Ley de pagar costas.

A igual conclusión llegó la Corte Suprema de Justicia, en su citada sentencia publicada en la Gaceta Oficial del 4 de mayo de 1964, en los términos siguientes: "Pero, si bien ésta (la Administración expropiante) puede desistir, en cualquier tiempo del procedimiento de expropiación iniciado, tal facultad, y, menos aun, la homologación del desistimiento mismo, no la releva, en ningún caso, de la obligación de indemnizar o reparar los daños y perjuicios que con tales diligencias haya podido haber ocasionado a los particulares interesados".

Por lo que respecta a la hipótesis de que el ente expropiante sea un Instituto Oficial Autónomo, creemos que a ella le son aplicables las mismas consideraciones precedentemente anotadas. En efecto, en nada altera la situación descrita el hecho de que sea un Instituto Autónomo quien tenga a su cargo la expropiación. Esta conserva su naturaleza de institución de eminente interés público y su carácter de potestad irrenunciable, toda vez que los entes autárquicos no son sino personas de derecho público, integrantes de la Administración aunque descentralizadas de ella, y encargadas de la realización de ciertos cometidos estatales. Por lo tanto, tampoco ellos pueden ver entrabada su actuación en virtud de la protección de intereses particulares.

En refuerzo de la afirmación anterior, valga lo establecido por la Corte Suprema de Justicia —Sala Político-Administrativa— en su fallo del 27 de junio de 1963: "El efecto del desistimiento del procedimiento previsto en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, 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 puede hablarse de intereses privados, de los cuales son dueños las partes en litigio; pero, no puede decirse lo mismo y aplicarse el criterio *jus privatiste* cuando el que desiste del procedimiento es un Instituto como el Instituto Agrario Nacional, regido por una Ley que declara de utilidad pública y social todo cuanto se relacione con la reforma agraria, y que garantiza y regula el derecho de la propiedad privada de la tierra conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y a las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes... Sería, pues, contrario a dichos principios, que el Instituto esté sujeto como un particular 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 en 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" (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 27.192, 12 de julio de 1963, página 202131).

La solución de que los Instituto Autónomos también pueden, en cualquier estado y grado de la causa, desistir del procedimiento expropiatorio aun sin el consentimiento de la otra parte, es valedera para todos ellos ya sean de aquéllos cuya actividad está previamente calificada por la ley como de utilidad pública, bien para todo el territorio nacional (por ejemplo el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Banco Obrero) o bien para un área determinada (Corporación Venezolana de Guayana); ya sea que la ley que los crea contenga ciertas reglas particulares en materia de expropiación (como el Instituto Agrario Nacional); o ya que se encuentren en un todo remitidos tácita o expresamente a las disposiciones de la Ley de Expropiación (v. g. Instituto Nacional de Canalizaciones, Instituto Venezolano de Petroquímica, Instituto Autónomo de Diques y Astilleros Nacionales, etc.).

### XIII. EFECTOS DEL JUICIO

57. PN - 157-58 - p. 393

10-6-57

*El juicio de expropiación tiene carácter absoluto, erga omnes, por lo que una vez concluido, no podrá admitirse acción alguna contra la cosa expropiada.*

El artículo 8° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone 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".

Con base en esta disposición legal opusimos la excepción de inadmisibilidad prevista en el ordinal 4° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, o sea la de prohibición de la Ley de admitir la acción propuesta.

Para contradecir esta excepción el demandante, luego de repetir una vez más su absurdo alegato de que la Nación no es parte en el proceso, se acoge a una interpretación estrictamente literal del texto de la Ley al sostener que la excepción no es procedente porque la demanda fue intentada con anterioridad al pronunciamiento de la sentencia de expropiación.

En nuestros informes de la Primera Instancia, basándonos en una razonada exposición, sustentamos el criterio de que, no obstante haber sido intentada la demanda con anterioridad a la sentencia de expropiación, una interpretación racional del citado artículo 8º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social conduce a la conclusión de que dicho artículo es aplicable al caso de autos, y que por tanto es procedente la excepción opuesta.

A fin de llegar a una correcta interpretación del sentido y el alcance de la disposición legal en que se basa la excepción hagamos un análisis de su contenido procurando establecer cuál es su razón de ser y cuál el objetivo perseguido por el legislador, de acuerdo con los principios establecidos por el artículo 4º del Código Civil.

Conforme a las más concretas normas de hermenéutica jurídica, sentadas por la jurisprudencia universal, y consagradas por el artículo 4º de nuestro Código Civil, en la interpretación de la ley debe atribuirse al texto legal el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras *según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador*. No es lo prudente, pues, aferrarse rígidamente a una interpretación gramatical estricta, sobre todo cuando ello conduce a consecuencias absurdas; pues, conforme a un conocido y valioso aforismo, *no debe darse nunca a la ley una interpretación que haga suponer en el legislador un propósito jurídicamente absurdo*.

En este mismo orden de ideas dice Escriche en su Diccionario Jurídico: "Cuando consta la mente, intención y voluntad del legislador, *debe hacerse la interpretación, más bien según ella, que conforme a las palabras de la Ley*".

Aplicando estas consideraciones al caso presente, procuraremos determinar cuáles han sido las razones y propósitos que movieron al legislador patrio al promulgar el artículo 8º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, antes transcrito.

Se advierte, ante todo, que el procedimiento de expropiación es un juicio universal, en el cual, merced a una acción basada en normas y fundamentos de Derecho Público, recae una sentencia cuyo efecto no es meramente *declarativo* sino *constitutivo* del derecho absoluto de propiedad en favor de la entidad expropiante, y actúa *erga omnes*, es decir que produce la extinción total y definitiva de *todos* los derechos y acciones que con respecto a la cosa expropiada pudiera tener así el expropiado como cualesquiera otras personas. Ello constituye, desde luego, una excepción o limitación al derecho de propiedad privada, que se justifica plenamente en el campo de la doctrina, por cuanto el interés individual del propietario en mantener sus derechos, debe ceder sin resistencia al interés colectivo determinado por las circunstancias de utilidad pública que en cada caso concreto motivan la expropiación.

Así, pues, cuando el Estado, movido por razones suficientemente graves de interés colectivo y conforme a las normas legales pertinentes, decreta y lleva a efecto la expropiación de un inmueble, es inherente a ese interés público que motiva la expropiación al impedir que, tanto el expropiado como cualesquiera otras personas, puedan obstaculizar en forma alguna, mediante acciones posesorias o por otros medios, la realización de los fines de utilidad pública para los cuales se requiere la cosa expropiada. Y es allí donde radica la razón de ser y el propósito de la prohibición contenida en el precepto legal analizado. Con ella el legislador ha querido hacer imposible en el terreno de lo jurídico a partir del momento en que la expropiación es decretada, la prosecución de ninguna acción respecto a la cosa expropiada, toda vez que ello pondría en peligro la obtención de los fines de utilidad pública perseguidos con la expropiación. Como se ve el propósito manifiesto del legislador no es prohibir el hecho aislado de que se intente una demanda contra la cosa expropiada, sino todo el proceso inherente a la tramitación del juicio, por las consecuencias que ello puede implicar adversas al interés público. Lo interesante no es impedir que sea intentada una *demand*a contra la cosa expropiada, sino que se dé curso a esa demanda, y es esa, por tanto, la verdadera intención del legislador.

El criterio que acabamos de exponer se robustece en gran manera al observar que el legislador, en el texto legal analizado, no se limita a prohibir la iniciación de una *demand*a referente a la cosa expropiada, sino que dice: "No podrá intentarse *ninguna acción* sobre la cosa expropiada..." Ahora bien: Nada nos autoriza a interpretar, como pretende hacerlo la contraparte, que cuando el legislador dijo "ninguna acción" quiso decir "ninguna demanda"; siendo como son tan diferentes los conceptos de "acción" y "demanda" en el léxico procesal. Todos sabemos que el vocablo "acción" tiene mucho mayor extensión o amplitud que el de "demanda"; "acción" es el género y "demanda" es una especie de acción; la demanda judicial es una de las diversas maneras y no la única, de ejercer una acción. Es indiscutible que quien hace una oferta real ejerce una acción, y no intenta una demanda.

De acuerdo con este concepto, cuya veracidad consideramos irrefutable se ejerce "una acción", en el verdadero sentido jurídico de la palabra, no sólo mediante la instauración de una demanda judicial, sino también cuando se hace uso de cualquiera de los múltiples derechos y recursos que otorga el Derecho Procesal. Así, por ejemplo, ejerce una acción quien solicita una medida preventiva, y quien formula al contrario posiciones juradas, y quien apela de cualquier decisión interlocutoria o recurre a casación; porque en todos esos casos el litigante está haciendo uso de derechos que la Ley le otorga, y "acción" es eso precisamente, el poder de hacer uso del propio derecho ante los órganos jurisdiccionales.

El Sentenciador de la primera instancia acoge a este respecto el criterio opuesto, sustentado por la parte actora; y por vía de fundamento transcribe algunos párrafos de notables juristas. Sin embargo, tales citas doctrinarias, lejos de ser favorables a la teoría contenida en el fallo, confirman abiertamente el criterio que venimos sustentando. Para comprobarlo vamos a reproducirlas a continuación:

Según Eduardo Couture, citado en la sentencia, acción es “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la solución de un conflicto de intereses. Este poder jurídico —prosigue el autor citado— compete al individuo en cuanto tal, como atributo de su personalidad. Tiene, en este aspecto, un carácter rigurosamente privado. Pero al mismo tiempo, en la efectividad de ese ejercicio está interesada la comunidad. Mediante la acción se cumple la jurisdicción, vale decir, se realiza efectivamente el derecho, ya que, por tradicional principio que rige en materia civil, la jurisdicción no actúa sin la iniciativa individual: “*nemo iudex sine actore*”. Es por esta circunstancia —concluye Couture— que en tanto el individuo ve en la acción una tutela de su propia personalidad, la comunidad ve en ella el cumplimiento de uno de sus más altos fines, o sea, la realización efectiva de las garantías de justicia, de seguridad, de orden, consagradas en la Constitución”. ¿Se desprende de ello —preguntamos— que “demanda” y “acción” son sinónimos? Evidentemente que no, sino todo lo contrario.

El Profesor Nicolás Coviello, en el párrafo transcrito por el Juez Sentenciador, dice al respecto que la acción es “la facultad de invocar la autoridad del Estado para la defensa de un derecho”.

También se cita en el fallo recurrido al doctor Humberto Cuenca, quien define la acción como “un derecho potestativo, un poder jurídico para pedir la actuación de la ley, poder puro, autónomo y con valor propio”. En este punto el Juez Sentenciador afirma que para el profesor Cuenca “acción” es sinónimo de “demanda”, mas no da razón alguna que sirva de base a esta afirmación. Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con tal apreciación, pues muy al contrario, la opinión expuesta por el doctor Cuenca en los párrafos transcritos coincide exactamente con las de los profesores Couture y Coviello; cuyos conceptos sobre el término “acción” son aplicables a todos los derechos ejercibles por ante las autoridades jurisdiccionales, y no solamente al de intentar demandas. Por lo demás, si el doctor Cuenca hiciese semejante afirmación, tendríamos que disentir de su opinión en ese punto, pues insistimos en que, como lo afirman Couture, Coviello y la mayoría de los autores, *los términos “acción” y “demanda” no son sinónimos.*

A las citas precedentes, que han sido traídas al proceso por el Juez Sentenciador, queremos añadir por nuestra parte la opinión del notable procesalista argentino Hugo Alsina, expuesta en su Traslado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial (tomo I,

página 177). Dice así: "...la acción es un elemento del derecho que se pone en movimiento como consecuencia de su violación; *es el derecho en su ejercicio, el derecho en pie de guerra* para remover los obstáculos que se opongan a su eficacia".

La doctrina expuesta por los autores antes citados comprueba el error en que han incurrido tanto el demandante como el Juez Sentenciador, al sostener que el término "acción", usado por el Legislador en el artículo 8° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se refiere únicamente a la demanda judicial. En efecto, hemos demostrado ya que el término "acción", en el lenguaje procesal, no significa solamente "demanda", sino el poder de ejercicio de cualquier derecho. La prohibición legal comprende, pues, no sólo el hecho de intentar una demanda, sino el ejercicio de cualquiera de las "acciones" que integran el procedimiento judicial, o sea, que implica la prohibición legal de proseguir el juicio.

Por último, analizando el caso desde otro punto de vista, se observa: Una de las normas fundamentales del Derecho Procesal es la de evitar la innecesaria multiplicación de los juicios y la prosecución de juicios inútiles. Ahora bien: Si se diese curso a cualquier acción real referente a una cosa sobre la cual ha recaído sentencia firme de expropiación, el juicio así proseguido carecería de todo sentido en el orden procesal y sería absolutamente inútil, pues en el caso de que la acción prosperase, la sentencia sería inejecutable frente a una sentencia de expropiación ya ejecutoriada y ejecutada. Así, en tal situación, aplicando la norma procesal antes referida, a partir del momento en que se pronuncia la sentencia de expropiación, cualquier otro procedimiento que esté en curso y en el cual se ventile una acción real sobre la misma cosa expropiada, cae dentro de la prohibición establecida por el artículo 8° de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

De acuerdo con lo expuesto, si estando en curso un procedimiento judicial respecto a la propiedad de una cosa, y después de realizada en dicho juicio la contestación de la demanda, es dictada una sentencia de expropiación con respecto a la misma cosa, ello produciría automáticamente la improcedencia de la acción, pero tal improcedencia sólo podría ser declarada en sentencia definitiva, por haber pasado la oportunidad de oponer la excepción de inadmisibilidad. Mas no ocurre lo mismo cuando, como en el presente caso, la sentencia de expropiación ha sido dictada antes del acto de la contestación de la demanda; pues en tal situación para el momento de realizarse dicho acto, que es la oportunidad legal para oponer todo género de excepciones, ya se producido el hecho generador de la prohibición legal de admitir la acción, que a su vez es el fundamento jurídico de la excepción, y por tanto habiendo sido opuesta oportunamente la excepción, ella ha debido ser declarada con lugar, en atención al manifiesto propósito del legislador

de evitar, por el procedimiento rápido de la excepción de inadmisibilidad, que se recargue innecesariamente la labor de los Tribunales de Justicia mediante una acción evidentemente temeraria, por absurda y antijurídica, como es la reivindicación de una cosa que ha sido legalmente expropiada al mismo reivindicante.

Para apreciar el sólido fundamento de la doctrina que venimos sosteniendo, y que tuvo en cuenta el legislador al establecer la prohibición de dar curso a cualquier acción real contra una cosa expropiada, basta imaginar un caso no como el presente, en que se trata de una obra ya construida, sino que el Ejecutivo Nacional requiere utilizar un terreno para la ejecución de una obra de utilidad pública de inaplazable urgencia; y supongamos que, como en el presente caso, hubiese sido intentada con anterioridad a la expropiación una acción real por un tercero que en verdad tuviese algún derecho al uso del inmueble. Suponiendo que dicho juicio se encontrase paralizado en estado de contestación de la demanda y el interesado lo activase con posterioridad a la sentencia de expropiación, sería aceptable la excepción de inadmisibilidad con base en el artículo 8º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, pues para el momento de realizarse la contestación de la demanda obraría la prohibición contenida en dicho artículo, que haría imposible la tramitación del juicio, pues impediría al actor *ejercer cualquier acción* respecto a la cosa litigiosa; y el sólo hecho de solicitar del Tribunal la citación de la parte demandada constituye el ejercicio de una acción comprendida en el alcance de la prohibición legal.

Las razones anteriormente expuestas evidencian cómo el verdadero sentido y alcance del artículo 8º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social no es el que pretende atribuirle la parte reclamante, sino el que hemos venido sosteniendo a lo largo de todo el proceso, según el cual es procedente la excepción prevista en el ordinal 5º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil.

*Véase Nos. 127 y 129.*

58. PGR - D65 - pp. 110-112

15-6-65

*La expropiación de un inmueble pone fin al contrato de arrendamiento celebrado sobre el mismo, por causa no imputable a ninguna de las partes, y debe asimilarse a la pérdida de la cosa arrendada.*

A primera vista lucen aplicables al presente caso las normas de los artículos 1604 a 1610 del Código Civil, relativas a la supervivencia del contrato de arrendamiento aun cuando ocurra una transmisión del dominio del inmueble arrendado, pues no otra cosa se opera en la hipótesis de la expropiación. Sin embargo, creemos

que la especial naturaleza de este instituto es incompatible con el mantenimiento de la relación contractual arrendaticia, y en consecuencia debe entenderse que el ámbito de vigencia de las susodichas reglas no se extiende al supuesto de la expropiación. En efecto, piénsese en lo absurdo que resultaría que, por estar obligada a respetar el arrendamiento, la Administración se viera forzada a postergar la ejecución de una obra pública por todo el tiempo —que podría ser bastante prolongado— de duración del contrato.

Preciso es entonces concluir en que la expropiación extingue el contrato de arrendamiento, cual es la solución más generalizada en el derecho extranjero, ya sea por disposición expresa del ordenamiento jurídico positivo, como sucede por ejemplo en España conforme al artículo 52 del Reglamento para aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa (Cfr. Rodríguez Moro, Nemesio: "Expropiación Forzosa", Madrid, 1958, página 126) y en Uruguay (Cfr. Sayagués Laso, Enrique: "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1959, T. II, página 398); o bien por construcción doctrinaria y jurisprudencial, como ha ocurrido en Francia (V. Berthélemy, H.: "Traité Élémentaire de Droit Administratif", París, 1933, pp. 667, 680 y 681).

En Venezuela no existe ninguna regla jurídica expresa que disponga la extinción del arrendamiento en caso de expropiación, pero ello no es óbice para llegar al mismo resultado por aplicación de los principios generales, a semejanza de lo acontecido en Francia. "La existencia de arrendatarios en el bien expropiado, no puede constituir un obstáculo para que la administración ocupe el bien y lo destine a fines públicos" (Sayagués Laso, ob. cit., página 419). En consecuencia, la expropiación, al impedir el cumplimiento de la obligación principal del arrendador y el ejercicio del primer derecho del arrendatario, se equipara en sus efectos a la *pérdida de la cosa arrendada*, que sí es causa legal de terminación del contrato (Artículo 1588 del Código Civil); en este sentido se pronuncian Colin y Capitant, quienes, refiriéndose a dicha causal, dicen que "puede haber *pérdida* sin que haya *destrucción material*, pues basta para que haya *pérdida* que sobrevenga *una imposibilidad cualquiera de utilizar la cosa* para el fin a que estaba destinada" ("Curso Elemental de Derecho Civil", Madrid, 1949, T. 4º, página 351).

*Tanto el ejercicio de la potestad de expropiar como el desistimiento del juicio de expropiación, no pueden acarrear responsabilidad alguna para el patrimonio nacional.*

Observa esta Procuraduría General de la República que, en nuestro ordenamiento legal, el *ejercicio de una acción es un derecho constitucional*, establecido en el artículo 68 de la Carta Magna y por tanto no puede ser equiparado a un hecho ilícito que dé lugar al resarcimiento de daños y perjuicios.

Si se impone al litigante perdedor las costas de un proceso al ser totalmente vencido, tal imposición parece derivar de un abuso de su derecho de acción o de defensa que podría dar lugar a una pena o un resarcimiento de los daños causados y así lo consagraba especialmente el Código de Procedimiento Civil de 1897, comentado por Feo, que expresaba:

“Artículo 182. En la sentencia se condenará en costas al litigante que aparezca haber seguido el juicio con temeridad”.

*Esta doctrina del abuso del derecho*, basado en la obligación de lealtad y probidad que se deben las partes, es generalmente reconocida y obtiene su más clara expresión en el derecho italiano, en el cual, en caso de dolo, se puede imponer a la parte dolosa el pago de las costas y de otros daños y perjuicios derivados de los actos procesales que hubiere efectuado. (Tratado de Derecho Procesal Civil, Ugo Rocco. Temis, Bogotá 1970, Vol. II, páginas 173-174).

La redacción actual del Código de Procedimiento Civil:

“A la parte que fuere vencida totalmente en un juicio o en una incidencia se la condenará al pago de las costas”.

Es menos explícita que la anterior, pero no es menos claramente fundamental en la concepción de un abuso del derecho de litigar, aunque se toma un hecho objetivo como es la resultas del juicio, en vez de una posible y subjetiva temeridad (Borjas, Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano. Bolívar, Caracas, 1924, Tomo II, páginas 281 y 282).

Si el abuso del derecho de litigar trae consigo la obligación de pagar las costas, tal obligación se limita a los gastos hechos en el proceso (pago de papel, peritos, aranceles, gastos de depósito, etc.) y los honorarios de los abogados empleados por la parte gananciosa para hacer prevalecer su derecho en el litigio, incidencia o apelación, costas éstas que no pueden exceder en todo el juicio, a la mitad del valor de la acción.

Contempla nuestro derecho, sin embargo, que la parte que desiste de la acción, incidencia o apelación, debe pagar las costas de la otra parte por considerársela totalmente vencida. (Borgas, op. cit. Tomo II, páginas 319 y sig. y 327 y sig.), situación que es igual en Francia (Garsonnet y Cézard-Bru, Sirey, París, 1919, página 549), y en Italia (Mattiolo, Instituciones del Derecho Procesal Civil, España, Moderna, Madrid, Tomo II, páginas 8 y 9).

Ahora bien, en el caso presente, en efecto, ha habido un desistimiento de la acción de expropiación por parte del Banco y, si aplicásemos simplemente el derecho civil, este instituto hubiese debido reembolsar a los causantes de los reclamantes, los gastos efectuados con ocasión del procedimiento expropiatorio y los honorarios de los abogados que los defendieron en el mismo. Claro está, tales gastos y honorarios se limitarían a aquellos que hubiese causado el proceso hasta el momento de efectuarse tal desistimiento, o sea, hasta el momento en que el Banco se declaró totalmente vencido y frustrado en su pretensión de expropiar el bien.

Sin embargo, el litigio no terminó con dicho desistimiento, pues él no fue aceptado por las partes expropiadas y fue preciso una incidencia, decidida en favor del Banco por la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, sentencia de fecha 24 de febrero de 1965, que consideró expresamente consumado el desistimiento del juicio expropiatorio, incidencia ésta en la cual la parte perdedora fueron los expropiados.

De manera incidental es necesario aclarar que la Corte en modo alguno ordenó al Banco ni a la República el pago de daños y perjuicios por razón del procedimiento desistido, sino se limitó a citar incidentalmente, en la parte motiva del fallo, al autor Sayagués Lazo, cuando éste textualmente dice:

“Haciéndose lógica salvedad de que la administración responde por los perjuicios que hubieren originado, en cuyo caso pueden ser libremente ejercidas ante los Tribunales competentes las acciones a que hubiere lugar”.

Esta sentencia no produjo especial condenatoria en costas, presumiendo la parte expropiada que las mismas serían por cuenta del Banco al tenor de nuestra legislación ordinaria.

A tal efecto, se abrió otra incidencia en el juicio, cuya finalidad era cobrar las costas al ente expropiante, incidencia ésta en la cual los reclamantes resultaron totalmente vencidos por la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 27 de mayo de 1972, por lo cual quedaron a correr con sus propios gastos y honorarios del juicio expropiatorio y de la incidencia misma.

La tercera incidencia que surgió en el proceso apareció cuando el doctor N. N. pretendió ejecutar su estimación e intimación de costas contra los reclamantes y pretendió estimar e intimar costas contra los herederos del señor X X por las actuaciones realizadas durante la intimación y estimación de honorarios que se intentó y perdió contra el Banco, incidencia ésta que fue también declarada sin lugar para el intimante por sentencia de la instancia de 11 de agosto de 1972, apelada y luego firme por desistimiento de la apelación.

Ahora bien, esta Procuraduría General de la República no comparte el criterio expresado por la Sala Político-Administrativa de la

Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 17 de mayo de 1972, cuando expresa:

“Considera esta Sala, y así lo declara, que no puede ser condenado en costas el Banco, cuando, como en el caso presente, actúa como órgano del Ejecutivo Nacional...”

Puesto que tal criterio es incompatible con lo dispuesto en los artículos 2, 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, entonces vigente, que confería al Procurador la representación de la República en juicio y que no podía ser derogada por la simple emanación de un decreto ejecutivo: contradice nuestro ordenamiento legal sobre la representación del Estado; hace nugatoria la disposición del artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que niega a los Institutos Autónomos las prerrogativas fiscales (pues habría de colegirse que gozan de tal privilegio cuando actúan en ejecución de leyes o decretos nacionales en representación “implícita” de la República), y porque de ser cierta esta interpretación de la sentencia, el juicio expropiatorio hubiese sido nulo, pues se hubiere debido intentar ante esa misma Corte y no ante la Instancia, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Sin embargo, no es menos cierto que dicha sentencia es cosa juzgada en el caso presente, ley aplicable a las partes, y que no puede ser desconocida ni dejada de aplicar ni por los reclamantes, ni por el Banco, ni por la República de Venezuela que ha procedido a dictarla por órgano de la Corte, por lo cual es ineludible la conclusión de que ninguna de las cantidades debidas a los abogados de los reclamantes por razón del procedimiento expropiatorio, que son costas del mismo, pueden ser reclamadas válidamente a la República en virtud de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y que tal reclamación ya ha sido desechada por sentencia firme habida entre la República y los reclamantes o sus causantes.

Por esta razón es necesario concluir que los honorarios devengados por el abogado en virtud de su intervención en favor de los expropiados hasta el momento en que el juicio fue desistido, corren por la sola cuenta de los reclamantes.

Con mayor razón es evidente que los honorarios del abogado por sus intervenciones en las incidencias relativas a la oposición al desistimiento, a la intimación de costas al Banco y a la intimación de honorarios a sus propios clientes, incidencias éstas que o bien fueron totalmente perdidas por los reclamantes o bien son totalmente ajenas al proceso y así fueron declaradas por la Instancia, no pueden ser materia de reclamación a la República de Venezuela.

Cabe preguntarse, sin embargo, si pueden considerarse los gastos y molestias del procedimiento expropiatorio como daños y perjuicios causados a los reclamantes, tal como ellos lo plantean en su escrito dirigido a esta Procuraduría el 15 de enero de 1975.

Los reclamantes alegan que el procedimiento expropiatorio no es un juicio en el concepto doctrinario, jurisprudencial y legal y que, por consiguiente, los daños y perjuicios que causa no pueden ser incluidos en el concepto de costas.

Considera esta Procuraduría que, por una parte, el procedimiento judicial de expropiación *sí constituye un juicio* y que, por otra parte, el argumento es ocioso si no se acompaña de alguna causal que responsabilice a la República para que ésta deba responder de los daños y perjuicios que hubiesen causado en tal "procedimiento".

En primer lugar, observa esta Procuraduría que el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece:

"De los juicios de expropiación por causa de utilidad pública conocerán los jueces que..."

"Parágrafo único. Cuando la Nación sea quien solicite la expropiación, el juicio se intentará directamente ante la Corte Suprema de Justicia". (Subrayado nuestro).

En segundo lugar, un juicio, en la admirable frase de Feo (Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil venezolano. Guttemberg, Caracas, 1905, Tomo 2º, páginas 7 y 8), "es la legítima discusión de un negocio entre las partes, ante un Juez competente que la dirima y decida definitivamente", o en la paráfrasis de nuestra legislación, es el procedimiento contencioso en el cual se ventilan las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho (Art. 234 del Código de Procedimiento Civil).

Materialmente, tales procedimientos comportan una reclamación, una citación de la parte reclamada, una oportunidad para oponerse a la reclamación, un período de pruebas, una relación que dé a conocer al Juez el contenido del expediente, una oportunidad de informes, una sentencia y apelación o recurso. Todos estos elementos se encuentran establecidos en los artículos 20 al 31 de la Ley de la materia y el juicio expropiatorio tiene una secuela relativa a la fijación del precio, establecida en los artículos siguientes.

Por estas razones legales, formales y materiales no puede dejarse de considerar el procedimiento expropiatorio como un juicio contencioso especial, pues de lo contrario no satisfaría el mandato del artículo 101 de la Constitución Nacional que establece que sólo "*mediante sentencia firme y pago de justa indemnización*, podría ser declarada la expropiación..." (subrayado nuestro), sentencia que no puede dimanar sino de un juicio (Art. 162 del Código de Procedimiento Civil).

Sin embargo, si *gratia arguendi* se considerare el procedimiento expropiatorio un procedimiento de jurisdicción graciosa, esta Procuraduría observa que la responsabilidad estatal sólo puede nacer por una de las fuentes normales de creación de tales obligaciones y es el caso que el ejercicio del derecho de expropiar y el ejercicio del derecho de abandonar tal expropiación (puesto que desistir sólo es aplicable a las acciones que se ventilan en juicio) no puede acarrear responsabilidad alguna para el patrimonio nacional.

Otro sería el caso si se alegase y probase, cosa que no hacen los reclamantes, el dolo o culpa de los funcionarios, o el abuso del derecho que ellos ejercían, o cualquier otra de las causas de responsabilidad estatal de la cual derive la necesidad de pagar los gastos ocasionados a los reclamantes por la actividad administrativa.

Por consiguiente, considera este Despacho que no puede válidamente reclamarse a la República los gastos o daños causados con ocasión de dicho procedimiento, ni los honorarios de los abogados que asistieron o defendieron a los reclamantes.



TERCERA PARTE

# JURISPRUDENCIA

LA PROPIEDAD Y LA  
EXPROPIACION POR CAUSA DE  
UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL  
(VOL. VIII)

Con la colaboración de  
Norma Izquierdo Corser y  
Mary Ramos Fernández



# I. LA GARANTIA DE LA PROPIEDAD

## 1. LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

1223. CSJ - SPA 29-5-72  
GO. 1540 Extr., 29-8-72, p. 35

*La función social de la propiedad deriva del cumplimiento de ciertas obligaciones o deberes que la ley impone al propietario, atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate.*

La *función social* que el constituyente atribuye a la propiedad en el artículo 99 de la Constitución, no es una *cualidad inherente a las cosas que constituyen el objeto de ese derecho, sino un concepto jurídico de contenido económico y social, que deriva del cumplimiento de ciertas obligaciones o deberes que la ley impone al propietario, atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate.*

En lo que respecta a la *propiedad predial*, ese concepto aparece expresado claramente en el artículo 22 de la Ley de Reforma Agraria, al disponer que la “falta de cumplimiento por parte de los propietarios privados, de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la Reforma Agraria y, en consecuencia, no quedarán amparadas por la causal de inexpropiabilidad establecida en el artículo 26° de la misma ley. El artículo 26° declara *inexpropiables* “los predios rústicos que cumplen con su función social de acuerdo con el artículo 19, salvo las excepciones establecidas expresamente...”; y, a su vez, el artículo 19 estatuye que “la *propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta* a todos los elementos esenciales siguientes: a) “ex-

plotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características”, b) “trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada”, c) “cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables”, d) “acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala la ley, y, e) “inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes”

El hecho de que el propietario deje de cumplir con alguna de las obligaciones definidas en los cinco ordinales transcritos, *constituye, por lo tanto, motivo suficiente para la afectación de un fundo a la reforma agraria, y hace improcedente la excepción de inexpropiabilidad* que podría oponer el propietario en el juicio expropiatorio, en conformidad con el artículo 26 antes citado

1224.

CSJ - CP  
G.O. 1718 Extr., 20-1-75, p. 21

3-12-74

*Las medidas de control y fiscalización de bienes im-  
puestas para que el derecho de propiedad no resulta  
incompatible con los intereses públicos, tienen su fun-  
damento en la función social que aquél debe cumplir*

La Ley de Bienes Afectos a Reversión se impugna también, porque en sus artículos 3°, 4°, 5°, 7° y 23 ha establecido, según las demandas, un régimen de uso y de circulación controlada, aplicable a los bienes del concesionario. Son muy conocidos y frecuentes los casos de leyes administrativas que establecen restricciones y limitaciones para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con los intereses públicos y asimismo son diversos los medios de que se vale el Estado para el control y fiscalización de los bienes que por cualquier concepto pertenecen o han de pertenecer al Estado. Son, sin duda, de esta naturaleza, las medidas adoptadas por la Ley de Reversión con respecto a los bienes del concesionario y de los terceros, cuando en determinadas situaciones intervienen en las actividades explotadoras de hidrocarburos. En tales casos, éstos últimos bienes, cuyos propietarios no pueden ampararse en ignorancia de la Ley, están sujetos como los demás al control del Estado y a las normas por las cuales se regula su circulación, por hallarse presuntamente comprendidos entre los bienes objeto de la reversión. Sea, pues, que las medidas adoptadas en las disposiciones ya citadas,

envuelvan una limitación o una restricción de la propiedad, se justifican dado el carácter de interés público y por hallarse comprendidos como tales restricciones y limitaciones en las medidas conservativas, de control y fiscalizadoras que ejerce el Estado con respecto a los bienes que le incumben.

Las disposiciones referidas en los artículos: 3º, 4º, 5º, 7º y 23 de la Ley impugnada, hacen parte del sistema establecido por la Ley, con el fin de precisar el control y regular el uso que deben dar los concesionarios de hidrocarburos a sus bienes, dado el carácter de interés público de la actividad que explotan y son como se ha dicho limitaciones a la propiedad, las cuales figuran dentro de las demás restricciones contempladas en la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos.

Véase N° 169.

## 2. LIMITACIONES LEGALES

### A. Aspectos generales

1225. CFC - SPA 20-11-36  
M. 1937, pp. 226-227

*Cuando una Ley menoscaba, sin interés nacional, el ejercicio del derecho de propiedad, es una Ley inconstitucional*

Esta Corte, para resolver sobre la expresada solicitud, considera:  
*Primero:* Si bien la Constitución Nacional admite, en el primer acápite, parágrafo segundo, numeral 2º, de su artículo 32, que “la Ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clase de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio”, ha de entenderse que estas restricciones y prohibiciones, derogatorias como son del principio general de la garantía de propiedad, no pudieron justificarse sino por la situación confrontada por el legislador, al no poder atender de otro modo, que sacrificando el mero interés individual, al reclamo y a la satisfacción de otros intereses más preciosos y nobles y urgentes de la sociedad política, como son los del bienestar colectivo. Han sido excepciones de las normas generales de los derechos ciudadanos, que no han debido, de consiguiente, traspasar los límites de las necesidades sociales.

*Segundo:* Sin duda, pues, que en el caso que se contempla, el beneficio de la comunidad y el deber de salvaguardar la salud

y la vida de las personas, fueron los móviles que inspiraron al legislador patrio para promulgar la disposición reglamentaria denunciada; pero, es de advertir ahora, que con el solo precepto del aludido artículo segundo de la Ley sustantiva de la materia, cuya parte pertinente dice así: "Sólo pueden ejercer la Farmacia en Venezuela las personas que posean el título de farmacéutico expedido o revalidado conforme a la Ley, etc.", quedaban suficientemente cumplidos los laudables fines del legislador, sin necesidad, por tanto, de impedir, como impidió, con la citada disposición reglamentaria, que la propiedad de las farmacias y laboratorios farmacológicos y de especialidades, sea transferida a simples particulares no poseedores de título concerniente, toda vez que es cosa bien distinta el ejercer legalmente el arte o ciencia de la farmacia, o regentar un establecimiento o laboratorio farmacológico, que ser propietario de uno de esos establecimientos o negocios.

Así: por cuanto aparece de lo expuesto, que la preinserta disposición del artículo 47 del Decreto reglamentario de la Ley de Ejercicio de la Farmacia, menoscaba, sin razones de interés nacional, el libre ejercicio del derecho de propiedad garantido por el artículo 32, en su numeral 2º, de la Constitución Nacional, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley,

*Declara:*

Que la dicha disposición reglamentaria colide con el mencionado precepto constitucional, y que queda, por tanto, sin virtud de ley obligatoria.

1226. CFC - CP  
G.F. N° 11. 1952, pp. 28-29

4-6-52

*El hecho de que la Ley de Tránsito Terrestre imponga a los propietarios de cierta categoría de vehículos, la obligación de usar distintivos determinados, no constituye violación de la disposición constitucional que garantiza la propiedad, porque tal garantía no constituye un derecho absoluto.*

¿Se halla comprometida la garantía de la propiedad con las medidas impuestas?

Dice la representación que "ellas, (las medidas) han creado una situación conflictiva a los trabajadores que ganan el sustento con automóviles de alquiler y que ello les acarrea un grave perjuicio desmeritándoles el vehículo".

Las marcas o distintivos son de uso general en todas las ciudades del mundo, y apenas podrá encontrarse alguna de importancia que no los haya adoptado como remedio para encauzar, dirigir y facilitar el tránsito de peatones y vehículos.

Pero en la hipótesis de que la pintura impuesta a los vehículos de alquiler por las autoridades del Distrito Federal y del Estado Miranda, ocasionase algún daño o sacrificio económico a los propietarios, porque el automóvil disminuye de valor, tales medidas, no implicarían de por sí violación de la disposición constitucional que garantiza la propiedad, porque tal garantía no consagra un derecho absoluto. En efecto expresa la respectiva Garantía 2º del Artículo 32 de la Constitución: . . .La propiedad que es inviolable, estando sujeta a las contribuciones y a las restricciones y obligaciones que establece la ley por razones de interés público o social. "Puede la Ley —añade la misma garantía— establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad sea por su naturaleza, por su condición o por su situación en el territorio nacional".

Como es de observar, las medidas tantas veces mencionadas, no cercenan ni aun limitan el derecho de los dueños de vehículos de alquiler en lo que se refiere a los atributos de goce, uso y disfrute de ellos; lo cual hacen y pueden hacer de manera exclusiva. Y aun podría llegarse a restringir alguno de esos atributos estando esta situación contemplada entre lo previsto en el transcrito inciso 2º del Artículo 32 de la Constitución Nacional.

Tales restricciones por lo demás, impuestas en interés público, son frecuentes y el corte de un árbol, el disfrute de las aguas y la modificación de la vivienda misma, se encuentran intervenidas frecuentemente por las autoridades en nombre del interés general.

Conviene por lo demás advertir, que una disposición de autoridad legítima puede ser irritante, antieconómica o perjudicial, pero por ello no estar en pugna con la Constitución, ni siquiera con la Ley común. En tal caso procedería una derogatoria o reforma por la autoridad misma que la dictó, pero no su declaratoria de nulidad por este Tribunal.

1227. CSJ - SPA  
G.F. N° 61, 1968, pp. 33-34

s/f-7-68

*El derecho de propiedad resultante de una dotación agraria no es absoluto ni perpetuo sino que, en razón de su función social, puede perder su vigencia por los motivos establecidos en la Ley.*

Conforme a los textos transcritos, la adjudicación de parcelas, que en ejecución de la Ley de Reforma Agraria haga el Instituto

Agrario Nacional, trasmite a sus beneficiarios el derecho de propiedad sobre las mismas, cualquiera sea el título, gratuito u oneroso, como se las adjudique. Luego esta propiedad como cualquiera otra, merece la protección que le garantizan la Constitución y las Leyes, entre las cuales está precisamente la misma de la Reforma Agraria. Mas, *tal propiedad, en razón ciertamente de su función social no es ni absoluta ni perpetua, pues esa misma función le impone limitaciones y restricciones, no sólo a sus atributos clásicos —de uso, goce y disposición—, sino a la misma vigencia del derecho*; de modo que el constituyente o transferente del derecho puede, en presencia de los motivos que para ello prevé la Ley, poner término a la vigencia de ese derecho.

B. *Limitaciones urbanísticas*

1228. CFC - SPA 14-8-40  
M. 1941, pp. 226-227

*Toda disposición municipal que conlleve una violación al derecho de propiedad, es inconstitucional.*

Vistos. En 22 de julio retropróximo, el ciudadano Dionisio R. Bolívar ocurrió a la Corte en solicitud de la declaración de nulidad del párrafo tercero, artículo cuarto de la Ordenanza sobre Arquitectura Civil del Distrito Federal y de la participación que, fundado en ella, le hace el ciudadano Gobernador del Distrito Federal al respecto de haber pospuesto la Gobernación la concesión de permisos de construcciones en los terrenos situados en el lugar denominado “Quebrada Honda”, Parroquia El Recreo, colindantes con el Parque Los Caobos, ya que dicha zona está contemplada en los estudios del Plan de Urbanismo (sic) de la ciudad.

Fúndase el solicitante en que tal aplazamiento y el párrafo de la Ordenanza Municipal en que se funda, son contrarios al artículo 32 de la Constitución Nacional.

Examinado el caso, se halla: el artículo 32 de la Constitución garantiza a los venezolanos: ...“2º La propiedad que es inviolable, estando sujeta únicamente a las contribuciones legales. Sólo por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa, podrá ser declarada la expropiación de ella de conformidad con la Ley...”.

La construcción de edificios en terreno propio, constituye el lícito ejercicio del derecho de propiedad; luego toda disposición, que impida dicha construcción, es atentatoria al derecho de propiedad.

El Concejo Municipal, por razones de comodidad del tráfico urbano y de ornato público, tiene el derecho de examinar los

planos de las fachadas de las nuevas construcciones para que, no impidan el tránsito invadiendo en algún modo el espacio de las calles o de las plazas públicas; y para que, por su mal estilo, lejos de contribuir al buen parecer de la ciudad, de alguna manera la afeen con desmedro del ornato público. Toda otra intromisión en lo que el propietario se proponga es contraria al espíritu y a la letra del N° 2 del artículo 32 de la Constitución Nacional. En consecuencia, el párrafo 3° del artículo 4° de la Ordenanza Municipal del Distrito Federal sobre Arquitectura Civil, que so pretexto de aplazamiento de las construcciones impide se las efectúe, es inconstitucional, como lo es el aplazamiento mismo. Ello equivale a estancar y hacer improductiva la propiedad privada contra los principios que informan la legislación venezolana.

Por las razones expuestas, esta Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara nulo el párrafo tercero del artículo cuatro de la Ordenanza Municipal del Distrito Federal sobre Arquitectura Civil; y el Acuerdo que ordenó su agregación al citado artículo 4° de la predicha Ordenanza, Acuerdo fechado a 23 de junio de 1939 y publicado en la *Gaceta Municipal* N° 5.471. De lo expuesto se sigue que la participación hecha por el ciudadano Gobernador al solicitante, carece de toda eficacia como efecto que es del Acuerdo y párrafo declarados nulos.

1229. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 106-107

10-1-41

*Las leyes prohibitivas deben tener como fundamento el orden público y las buenas costumbres.*

Es evidente, desde luego, que el fin que se persigue es que los propietarios de *casas cedan una porción del frente de sus propiedades para ensanchar las calles*; y como el artículo 15 de la Ordenanza sobre Arquitectura Civil sólo faculta al Ingeniero Municipal para *procurar* "que cada fachada se retire de la alineación" de modo que entre la nueva fachada y el eje de la calle haya una distancia de seis metros, lo cual sólo supone proponerlo a los propietarios *por si buenamente acceden a ello*, el Concejo Municipal ha querido armar a dicho funcionario con un instrumento a su *parecer legal* con que pueda *conminar* y aun más, constreñir a los referidos propietarios; y tal instrumento es el "Acuerdo" por virtud del cual el Ingeniero Municipal "*no permitirá* más transformaciones de ventanas en puertas, ni otras transformaciones esenciales de las *fachadas de los edificios...*". Con lo que acordado va más allá de lo previsto en la Ordenanza, que es sólo *procurar*. El Acuerdo, pues, es violatorio de la Ordenanza a que pretendió ajustarse; y lo que

es peor, atenta contra la *propiedad individual*, consistente en poder gozar y disponer de las cosas que nos pertenecen de la manera más absoluta con tal que no se haga de ellos un uso prohibido por la Ley. De donde se sigue que no puede prohibirse al propietario, o no permitirle que es lo mismo, que reforme las fachadas de sus edificios, que de las ventanas de ellos haga puertas y de las puertas, ventanas, que las cierre o deje abiertas u otros casos semejantes, porque no lo prohíben *ni lo puede prohibir la Ley*, pues nada de ello es contrario al orden público ni a la moralidad de las costumbres, únicos fundamentos que hallar puede el Legislador, para dictar leyes prohibitivas en cuanto no sea patrimonial de la Nación, del Estado o Municipio.

Huelga decir que el fin perseguido por el Concejo Municipal sólo es obtenible de dos modos: o por *conveniamiento* con los propietarios, caso previsto por el susodicho artículo 15, o por vía de *expropiación* por causa de pública utilidad; más emplear medios *represivos* para obtenerlo es violentar el consentimiento de los propietarios, con lo cual queda dicho que la cesión que hicieron de parte de su terreno estará viciada de nulidad por falta de libre consentimiento.

1230. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 211-212

27-5-41

*El ejercicio del derecho de propiedad de construir sobre terrenos está limitado por razones urbanísticas, pero no puede por ello, prohibirse la construcción.*

La Constitución Nacional garantiza el derecho de propiedad con las limitaciones expresadas en el artículo 32; y construir sobre terrenos de propiedad particular es un legítimo ejercicio de ese derecho.

Por otra parte, ciertos organismos oficiales, entre ellos, las Municipalidades, tienen a su vez el derecho de fijar condiciones o requisitos de seguridad, salubridad, ornato, etc., para permitir la construcción de edificios públicos o particulares. Pero ese derecho es limitado tanto en cuanto a la forma de ejercerlo, como en cuanto a su alcance, que no es otro sino el expresado en las atribuciones que taxativamente señale la Ley respectiva, sin violación de disposiciones constitucionales.

En uso de esas atribuciones el funcionario competente autorizó al doctor Carlos Carrillo Carrilo para construir varias casas en terrenos particulares, y es lógico suponer que dicho funcionario encontró cumplidos todos los requisitos legales para conceder tal autorización o permiso.

En el presente caso ninguna Ley autoriza al Concejo Municipal ni al Ingeniero para revocar o retirar los permisos de construcción que hayan concedido, pues el párrafo 3º del artículo 4º de la Ordenanza sobre Arquitectura Civil que concedía tal facultad, fue anulado por sentencia de esta Corte fecha 14 de agosto de 1940, y el artículo 5º de la citada Ordenanza en que se funda el Concejo Municipal para confirmar la revocatoria del permiso concedido al doctor Carlos Carrillo Carrillo para construir varias casas, no da tal atribución al expresado organismo, sino que al contrario impone al Ingeniero Municipal la obligación de informar al Gobernador del Distrito Federal —antes de otorgar el permiso de construcción— sobre los puntos expresamente señalados en dicho artículo.

En consecuencia, esa medida así tomada, que en el fondo equivale a una prohibición de construir en terrenos de pertenencia particular, constituye una violación de la garantía consagrada en el aparte 2º del artículo 32 de la Constitución Nacional.

En tal virtud, y por las razones expuestas, esta Corte, en uso de la facultad que le concede el párrafo 11 del artículo 123 de la Constitución de la República, declara la nulidad del Acuerdo dictado en sesión del ocho de abril, confirmando el retiro o revocatoria del permiso concedido al doctor Carlos Carrillo Carrillo para construir varias casas en los lugares antes expresados y al cual se refiere la nota número 2.299, fecha 14 de abril, dirigida por el Presidente del Concejo Municipal al nombrado doctor Carrillo Carrillo.

Véase N° 297

### C. *Limitaciones por la conducción de electricidad*

1231. CFC - SPA 27-7-33  
M. 1934, pp. 74-75

*Cuando el interés social así lo exige, el legislador puede limitar el derecho de propiedad, directamente por Ley, gravando ésta con una Servidumbre, sin exigir el consentimiento del propietario.*

La expropiación por causa de utilidad pública la pronuncian los tribunales cuando las partes no se ponen de acuerdo, por manera que, siempre hay un contrato voluntario o forzoso; y cuando es forzoso hay que cumplir numerosas formalidades; en la servidumbre de conductores eléctricos, no hay contrato ni formalidades: la ley es la que limita el derecho del propietario, gravando su fundo con una servidumbre. En este caso el legislador no ha creído necesario exigir del propietario su consentimiento, en atención a que, siendo evidente la causa que motiva la servidumbre y numerosos sus casos,

si se procediera de otro modo, sería prácticamente imposible su constitución, con perjuicio de la necesidad que la motiva.

Sabido es que cuando el interés social lo exige, el legislador puede, en muchos casos, limitar el goce individual del derecho de propiedad, no pudiendo considerarse tales restricciones como verdaderas expropiaciones, en atención a que, si ellas tuvieran que someterse a las múltiples formalidades prescritas para aquélla, el progreso y el bienestar de la sociedad se encontrarían a cada paso detenidos en su marcha, por las pretensiones del interés privado. De aquí que, las aludidas restricciones se hallan sometidas a otras disciplinas legales, que permiten su constitución con facilidad. El artículo 7º que se denuncia, al establecer por el transcurso de tres años una presunción en favor de la legitimidad de la servidumbre, no hace sino ajustarse al propósito del legislador, que quiere que se reconozca pronto su legalidad, a fin de evitar, cuanto antes, los litigios que pudieran presentarse, si los particulares conservaran el derecho de alegar en todo tiempo que no existe la necesidad para el establecimiento de la misma.

1232.

CFC - SF

15-2-38

M. 1939, pp. 452.454 - 458.460

*De acuerdo a la Ley respectiva sobre Servidumbre de conductores eléctricos, los dueños de los fundos están en la obligación de permitir el paso a las líneas de conductores de que quiera servirse quien produzca, use o distribuya energía eléctrica.*

De lo expuesto se desprende, que las cuestiones sustanciales en debate versan, en primer término, sobre si pudo o no originarse la servidumbre de conductores eléctricos de la manera y en circunstancias que, según la actora, concurrieron para darle nacimiento, y si de ello pudo originarse, asimismo, el derecho de paso que reclama.

Dada su naturaleza, esta cuestión se debe resolver de acuerdo con los principios que en nuestra legislación civil rigen la materia de las servidumbres prediales, pues en ella es donde encontramos normas pertinentes a las provenientes del transporte de energía eléctrica, pudiéndose mencionar desde luego, el artículo 669 del Código Civil en que de manera directa se alude a éstas. Dicho artículo aparece en la Sección que trata de las servidumbres establecidas por la Ley, en su párrafo segundo, cuyo epígrafe dice: "Del derecho de paso, de acueducto y de conductores eléctricos".

Ahora bien, las servidumbres prediales se establecen, por mandato de la Ley, o por el hecho del hombre. Si lo primero, ellas constituyen verdaderas limitaciones que afectan de modo general,

el derecho de propiedad, limitaciones que el legislador impone en virtud de la potestad de que está investido y en atención a motivos de superior conveniencia o de utilidad pública o social. Tales restricciones o limitaciones hacen parte integrante del régimen constitutivo del derecho mismo. Cuando, en virtud de esa potestad, el legislador dispone la creación de una nueva servidumbre predial, desde ese instante las facultades de los dueños de los predios quedan disminuidas en beneficio de los demás, que adquieren el derecho de derivar de la cosa ajena provecho de que antes sólo podía disfrutar, exclusivamente, el propietario del fundo.

Es indudable que en el ánimo de nuestros legisladores privó el designio de crear esa servidumbre de conductores eléctricos para la época en que fue sancionado el Código Civil que nos rige, según se puede colegir del contenido del artículo 669 ya citado, y del epígrafe de que también se ha hecho mención, pues, en ambos se alude dicha servidumbre, la cual se regirá por leyes especiales. Esta legislación apareció más tarde, en efecto, el 19 de julio de 1928, fecha de la promulgación de la que se conoce con el nombre de Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos.

Antes de existir esta Ley, quienes aspiraran a establecer servidumbre de la clase enunciada, tenían que pactar con los dueños de los predios, a no ser que la alcanzaran por medio de una prescripción adquisitiva. Pero desde que la nueva Ley entró en vigor, sus disposiciones han de ser acatadas, y conforme a ellas deben ser constituidas estas servidumbres, a falta de convenio entre las partes.

Según la Ley que nos ocupa, los dueños de los fundos están en la obligación de permitir el paso a las líneas de conductores de que quiera servirse quien produzca, use o distribuya energía eléctrica; pero también a éstos a quienes concede ese derecho de paso, les impone la obligación de cumplir determinados requisitos. Deben justificar, dice, los extremos que expresa el artículo primero, así como los indicados en el tercero y siguientes, aparte de la obligación, que también les impone, de pagar al dueño del predio sirviente, antes de emprender la construcción de la obra, una indemnización equivalente a la disminución de valor que sufre el fundo. Consecuencia lógica y obligada de este *deber de justificar*, es el de ocurrir ante la autoridad competente para que ella pronuncie la declaratoria indispensable. En resumen, estas servidumbres no se constituyen de pleno derecho, sino que requieren declaratoria expresa, emanada de la autoridad competente, cuando los interesados no pueden lograr un acuerdo amigable sobre las diversas cuestiones, que, según la Ley de la materia, comprende la constitución de una servidumbre de conductores eléctricos. Basta, en efecto, para asegurar las finalidades de utilidad general que persigue el legislador, el que haya la acción, el medio legal mediante el cual se puede compeler al propietario renuente para que consienta en dar el paso que, sin motivo justificado, rehúsa.

Mas, habría sido ostensiblemente injusta esa Ley con los dueños de los predios, si hubiese dejado su derecho de propiedad, que nuestra Carta Fundamental declara inviolable, expuesto a posibles despojos.

La Compañía actora funda el derecho de paso que reclama, en que éste es inherente a la servidumbre de conductores que dice ya establecida y ejercitada desde el año de 1928, y señala como causa legal de la constitución de dicha servidumbre, el que habiendo tenido lugar la instalación de los conductores en el año mencionado, tenía más de tres años de establecida y se hallaba amparada, por consiguiente, con la disposición del artículo 7º de la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos, cuyo texto es: "Se presume que la servidumbre ha sido establecida *legítimamente* cuando hayan transcurrido más de tres años de la instalación de los conductores eléctricos en el predio sirviente". —Por tanto, el fundamento capital en que se apoya la actora viene a constituirlo esta presunción de que trata el citado artículo séptimo.

Precisa, pues, fijar los hechos que a juicio de esta Corte resulten plenamente demostrados, según los elementos probatorios que suministran los autos, tanto en relación con la presunción invocada, como respecto de las demás cuestiones que se controvierten.

**VOTO SALVADO:** De los Magistrados doctores: Pedro Arismendi Lairé, José Ramón Ayala y Carlos Sequera.

*Primera:* Considerada en su condición de servidumbre predial la carga que impone la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos en beneficio de la distribución de energía eléctrica, su establecimiento, cuando no ha sido objeto de convenio entre las partes, es materia de declaratoria judicial. Las servidumbres legales, en cuya categoría se encuentra la de conductores eléctricos, deben ser reglamentadas en cuanto a su ejecución por la voluntad de las partes, a falta de lo cual corresponde a los Tribunales la declaratoria de su constitución.

*Segunda:* Cuando abusivamente se han establecido los conductores eléctricos en el fundo ajeno, el propietario de éste tiene la vía interdictal para la defensa de su posesión, que ha sido perturbada por el hecho arbitrario del paso de dichos conductores. Si está en tiempo útil para proponer la acción posesoria, la persona natural o jurídica que ha establecido los conductores no podría oponerle la solicitud de declaratoria de legalidad de la servidumbre dirigida a la autoridad judicial, en virtud del principio que prohíbe acumular lo petitorio con lo posesorio.

*Tercera:* Distinta es la situación cuando la acción interdictal ha caducado por el transcurso del término legal para intentarla. Entonces a la negativa de existencia de la servidumbre que haga valer el propietario del fundo atravesado abusivamente por los

conductores eléctricos, podrá oponer la persona natural o jurídica que los ha establecido, la pretensión de que se declare legalmente establecida la servidumbre y se mantengan las obras, con todas sus consecuencias legales y entre ellas el ejercicio del paso que es jurídica y materialmente anexo a la servidumbre de conductores eléctricos.

*Cuarta:* En el caso concreto contemplado por la sentencia que precede, la Compañía actora ha invocado en el libelo, como lo reconoce dicha sentencia, la presunción de que la servidumbre ha sido establecida legítimamente por haber transcurrido más de tres años de la instalación de los conductores eléctricos en el predio, antes de la sucesión Mendoza y luego de los demandados. Esa presunción, establecida en el artículo 7° de la Ley de la materia, antes citada, pertenece a la categoría de las presunciones legales mencionadas en el número 2° del artículo 1.422 del Código Civil, y, como presunción legal que es, dispensa de toda prueba a la Compañía actora que la tiene en su favor, conforme al artículo 1.423 *ejusdem*.

*Quinta:* Los extremos de esa presunción consisten en la existencia del derecho de usar la energía en las condiciones técnicas que ha de presentar la instalación de los conductores eléctricos como lo expresan los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos ya mencionada. Por lo cual, para que se pudiera admitir que los demandados han destruido la presunción legal del artículo 7° de la misma Ley, que tiene a su favor la Compañía actora, sería necesario que los Hedderich hubieran hecho la prueba de que esta Compañía no tiene derecho al uso de la energía eléctrica o no está efectuada la instalación de los conductores eléctricos en las aludidas condiciones técnicas. Los autos demuestran que los demandados ni siquiera han intentado contraprueba alguna sobre esos extremos de la presunción legal mencionada: concretando su defensa a sostener que, como la servidumbre no estaba constituida anteriormente por convenio de las partes ni por declaratoria judicial, no podía la Compañía actora solicitar el paso que es accesorio de la servidumbre.

*Sexta:* Aun aceptando *gratia arguendi* que el pago de la indemnización a que se refiere el artículo 4° de la Ley de la materia ya expresada, estuviera entre los extremos de la presunción del artículo séptimo de la misma Ley, la circunstancia de encontrarse establecido en el expediente, por el acuerdo de los litigantes, que esa indemnización no se pagó previamente, no puede autorizar la negativa a la declaratoria judicial de constitución de la servidumbre en el fallo que recaiga en este juicio, porque es un postulado de lógica, preconizado por la doctrina y la jurisprudencia, que la necesidad establecida en la ley para pagar previamente la indemnización, se refiere al caso normal de unos conductores eléctricos por construir y no excluye que deba reconocerse, la legitimidad de dichos conduc-

tores ya construidos, aunque no hubiera precedido el pago de la indemnización. Tal postulado se desprende de la consideración de ser “incivil y contrario a un elemental principio económico, dirigido a la conservación de los bienes”, el que se rechacen obras que en el mismo juicio en el cual se las impugna, puedan ser declaradas necesarias como constitutivas de una servidumbre de electroductos.

En fuerza de estas consideraciones, opinamos que la sentencia debía ser pronunciada en el sentido de declarar legítimamente constituida la servidumbre de electroductos, debiendo la Compañía actora liquidar con los demandantes el pago de la indemnización establecida en el artículo 4º de la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, y en consecuencia, reconocer el paso accesorio de dicha servidumbre. Fecha *ut-supra*.

### 3. LA GARANTIA DE INDEMNIZACION

1233. CSJ - SPA 12-8-68  
G.F. N° 61 1968, pp. 105-108

*Para que proceda la indemnización en derecho público es necesario, entre otros aspectos, la singularidad del daño causado.*

En cuanto a los daños y perjuicios reclamados, cabe observar que para que prospere una reclamación de esa naturaleza, es decir para que proceda la indemnización en derecho público, es necesario que se compruebe: a) la *singularidad del daño*; b) que lo afectado sea un *verdadero derecho* y c) que el daño sea *mensurable económicamente*.

En cuanto al primer punto correspondía al actor probar que la actividad administrativa, en este caso la construcción de la carretera, le había causado un daño; a tal fin, la parte actora promovió y evacuó una experticia con el objeto de comprobar, entre otras circunstancias, “que la superficie de terreno de la Hacienda “Guanayén”, ocupada por la carretera construida por el Ministerio de Obras Públicas, que conduce de Carmen de Cura a Barbacoas en jurisdicción del Estado Aragua, es de setecientos veinte mil metros cuadrados, o sea setenta y dos hectáreas (72 Has.) y que dicha carretera tiene una extensión dentro de la Hacienda “Guanayén” de sesenta metros (60) de ancho y doce kilómetros (12 Kms.) de longitud, contados desde el sitio denominado Paso de Cura, hasta el sitio denominado Pele el Ojo”.

En su informe los expertos manifiestan que se trasladaron a la Hacienda “Guanayén” y verificaron que el área ocupada por

la carretera, motivo de la experticia, "forma parte de mayor extensión de la Hacienda Guanayén"; asimismo los peritos expresan que "pudo constatarse que (las tierras objeto de este avalúo) se encuentran comprendidas entre el sitio denominado Paso de Cura, hasta el sitio denominado Pele el Ojo" y la superficie ocupada por la carretera tiene las dimensiones siguientes: "ancho sesenta metros (60 Mts.), de cerca a cerca, por una longitud de doce mil metros (12.000 Mts.), o sean doce kilómetros (12 Kms.), lo cual da una superficie de setecientos veinte mil metros (720.000 Mts.), o sean, setenta y dos hectáreas (72 Has.) (1º aparte del objeto de esta experticia).

Cabe, además, observar que durante la fase administrativa de la reclamación, el Ministerio de Obras Públicas, mediante oficio N° C.J. D. D-O-O1621, de fecha 9 de noviembre de 1965, dirigido a la parte actora, expresa que el Despacho a su cargo "ha resuelto considerar parcialmente procedente dicha reclamación hasta por la cantidad de dos mil seiscientos treinta y ocho bolívares con doce céntimos (Bs. 2.638,12) y si bien es cierto que en el mismo oficio no se reconoce expresamente que la carretera en cuestión ocupa terrenos del demandante, el hecho de "considerar parcialmente procedente dicha reclamación", en cuanto a la cantidad reclamada por daños y perjuicios, a las conclusiones de la experticia, demuestran suficientemente, aunado a juicio de la Sala, que la carretera se construyó en terrenos pertenecientes al demandante, y ocupando, en los mismos, setenta y dos hectáreas, o sea que realmente se produjo la "singularidad del daño", el sacrificio de un derecho concreto.

El segundo punto exigido por la doctrina, o sea que lo afectado sea un *verdadero derecho*, están también suficientemente probado, ya que como se ha dicho, el demandante ha demostrado mediante documento público, su condición de propietario; y en cuanto al tercero de los requisitos doctrinarios al cual se ha hecho referencia, es incuestionable que el daño eventual puede mensurarse económicamente, ya que, conociendo la superficie afectada por la carretera, es posible determinar el valor económico de las tierras.

En relación con este último punto los expertos analizaron el clima de la región, su hidrología, tipo de explotación, topografía, vegetación, tipo de suelos, uso actual, drenaje, erosión, precio de adquisición de la finca, precio de adquisición de inmuebles semejantes en la región durante los últimos cinco años, rentabilidad, probable producción, así como otras circunstancias, no tomando en cuenta el valor fiscal por no haber logrado obtener datos al respecto. En conclusión, los expertos, por unanimidad, fijaron como precio promedio de la hectárea la cantidad de un mil trescientos bolívares (Bs. 1.300,00) "y, en consecuencia dichas tierras tendrían el valor total siguiente: Setenta y dos hectáreas (72 Has.) de tierra a razón de mil trescientos bolívares (Bs. 1.300,00) son noventa y tres mil seiscientos bolívares (Bs. 93.600,00) "conclusión ésta que difiere de

la estimación del demandante, el cual en el libelo indicó como precio de la hectárea la cantidad de mil doscientos bolívares (Bs. 1.200,00)".

En cuanto a los préstamos de tierras, que según el actor realizó el Ministerio de Obras Públicas en la nombrada finca, en la oportunidad de la construcción de la carretera y estimados en 155.575 metros cuadrados, con un valor de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), la Sala observa que en la experticia que se analiza y en relación con el punto tercero de la misma "de la cantidad y calidad de las tierras extraídas en varios sitios diferentes, que el Ministerio de Obras Públicas, en una superficie de 155.575 metros cuadrados de la Hacienda "Guanayén" cuando construyó la carretera que conduce de Carmen de Cura a Barbacoas", los peritos se limitan a expresar que pudieron constatar por medio de medición directa (a cinta) que el área afectada por los distintos préstamos efectuados dentro de la Hacienda "Guanayén" por el Ministerio de Obras Públicas es la indicada en la petición de experticia, o sea, 155.575 metros cuadrados...", pero en forma alguna aparece probado en autos que dichos préstamos fueran efectuados por el Ministerio de Obras Públicas, ni tampoco el valor de dichos préstamos, por lo cual le es forzoso a la Sala, desechar por falta de pruebas, tal reclamación.

Igual consideración cabe formular acerca de la suma de treinta mil bolívares (Bs. 30.000,00) reclamada por el actor, como valor de la desmejora en el precio de la casa-quinta inutilizada, ya que no existe prueba alguna en el expediente acerca de tal daño, y la inspección ocular promovida por la parte actora con el objeto de dejar constancia de tales presuntos hechos no pudo realizarse por la falta de comparecencia de la parte actora, según consta del auto dictado por el Juez comisionado.

En conclusión, a juicio de la Sala, sólo está comprobado que la carretera construida por el Ministerio de Obras Públicas a que se refiere esta demanda, ocupó terrenos pertenecientes al actor, en una superficie de setenta y dos hectáreas (72 Has.), cuyo valor, unitario ha sido estimado por el actor en la cantidad de un mil doscientos bolívares (Bs. 1.200,00) la hectárea, lo que hace un total, también estimado por el demandante de ochenta y seis mil cuatrocientos bolívares (Bs. 86.400,00), suma ésta en que el Sentenciador fija los daños y perjuicios sufridos por el demandante.

En virtud de tales consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en uso de sus facultades legales, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, condena a la Nación a pagar al ciudadano doctor Nocio Steinmetz la cantidad de ochenta y seis mil cuatrocientos bolívares (Bs. 86.400,00) en concepto de daños y perjuicios ocasionados con motivo de la construcción, por parte del Ministerio de Obras Públicas, de un sector de la carretera que conduce de Carmen de Cura a Barbacoas y que ocupó terrenos de su propiedad en una extensión de setenta y dos hectáreas (72 Has.).

1234. CSJ - SPA  
G.F. N° 67, 1970, pp. 177-178

17-2-70

*No procede la reivindicación respecto de un bien ocupado por la Nación y afectado al uso público: en su lugar, procede un derecho a ser indemnizado.*

Con tales antecedentes procede la Corte a dictar su decisión, y a tal fin observa:

La parte actora afirma en el libelo que la Nación ha ocupado una superficie de terreno de su propiedad, la cual tiene cinco mil metros de largo por sesenta de ancho, o sea un total de trescientos mil metros cuadrados, faja ésta en la cual se construye la carretera nacional Cumaná-Carúpano.

Tal afirmación aparece corroborada por el representante de la Nación, el cual en la oportunidad de la contestación de la demanda observó: "que tal como lo afirman los actores en su libelo de demanda la faja de terreno que pretenden reivindicar está totalmente ocupada y es parte integrante de la carretera que conduce de Cumaná a Carúpano que es un bien del dominio público de la Nación y por tanto no es susceptible de apropiación particular, no pudiendo ser objeto de reivindicación, que es la acción que concretamente han ejercido los demandantes en este juicio, por lo cual pide que la demanda sea declarada sin lugar.

Debidamente comprobado que la faja de terreno, cuya reivindicación se demanda, se halla actualmente poseída por la Nación y ocupada por la vía carretera Cumaná-Carúpano.

Ahora bien, es evidente que una carretera nacional es una obra de utilidad pública, un bien del dominio público de la Nación, y así se reconoce en el texto del artículo 2° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que dispone lo siguiente: "Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Territorios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados, de las Municipalidades, los Institutos Autónomos, o de particulares, o empresas debidamente autorizados".

Cabe, además, observar que tal como lo tiene establecido la Corte en reiterada y reciente jurisprudencia (sentencia de fecha 12-2-1969) el precepto legal citado "no puede interpretarse restrictivamente o sea limitarlo a las obras "por hacer" y no a las obras ya hechas o construidas; pues sería absurdo sostener que la obra es de utilidad pública cuando aún no se la ha construido, y pierde tal carácter una vez que ha concluido su construcción".

1235. CSJ - SPA 7-10-70  
G.O. N° 29.358, 2-11-70, pp. 219-377

*En caso de ocupación de hecho de inmuebles por el Estado, afectados además al uso público, no procede la restitución de los mismos a su propietario, sino el pago a este, de una justa indemnización*

En jurisprudencia de este Supremo Tribunal se ha establecido que en los casos, como el presente de ocupación de inmuebles, por obras de utilidad pública sin que se hubieren llenado los requisitos establecidos en el artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y ante la imposibilidad de restituir al propietario de los bienes ocupados, la propiedad y posesión de los mismos, *procede la indemnización a éste*, del pago del precio de los bienes expropiados y de los daños y perjuicios que con la ocupación se le hubieren ocasionado, mas en virtud de que la determinación del monto de tales indemnizaciones, no puede hacerse en base única y exclusivamente de los elementos que cursan en autos, se hace necesario determinarlos, conforme a lo establecido en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, mediante experticia complementaria del presente fallo, con base en los elementos que cursan en autos y en los datos ciertos que para sus fines obtengan, para la cual los expertos que se designen deberán acogerse a las normas establecidas en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, limitando su informe a la indemnización por el precio del terreno ocupado por la carretera

En cuanto a las bienhechurías y a otros bienes, según se dice que fueron destruidos por la construcción de la citada carretera, se observa, que en autos no llegó a probarse la preexistencia de las mencionadas bienhechurías ni tampoco los daños y perjuicios sufridos por el actor, condición indispensable para que prosperase su demanda en cuanto a estos puntos

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara parcialmente con lugar la demanda intentada por el doctor José Ramón Betancourt Gil, contra la Nación, y, en consecuencia, ordena que la Nación pague al demandante una indemnización igual al monto del precio de la superficie de terreno, propiedad del demandante, que haya sido efectivamente ocupada por la construcción de la carretera Carúpano-Cariaco en el fundo denominado La Esmeralda, todo a determinarse, como antes se ha expuesto, mediante experticia complementaria de la presente sentencia

## 4. FORMAS DE EXTINCION

## A. Confiscación

1236. CFC - SPA 19-12-39  
M. 1940, pp. 309-310

*Si la Constitución Nacional consagra la potestad de confiscar, no será inconstitucional cualquier disposición al respecto que dicten los Estados.*

*Primero.* Que habiendo establecido la Ley fundamental de la República, el derecho de confiscación, las Constituciones de los Estados, no coliden con la de la República si establecen también medidas semejantes, antes bien están autorizadas para ello por la disposición final antes citada del inciso 2º del numeral 2º del artículo 32 de la Constitución Nacional.

*Segundo.* Que la expresión de esta disposición final "...podrán insertar en sus respectivas Constituciones esta medida..." por ser la confiscación inusitada en el derecho actual de los pueblos civilizados; y por su naturaleza misma de las que el derecho califica de odiosas, debe entenderse y mucho más aplicarse de la manera más restringida, por lo que no puede juzgarse que el Constituyente autorizase a las Legislaturas estatales para dictar dicha medida ni con mayor amplitud ni con menos solemnidad que él mismo, sino asimilando el caso de la manera más cumplida al precedente por él establecido.

*Tercero.* Que la Constitución Nacional dispone *imperativamente* en el susodicho N° 2 del segundo inciso del artículo 32:

"...La decisión a que se refiere este párrafo se *tomará* en Congreso en sesiones ordinarias o extraordinarias por mayoría absoluta y *deben ser aprobadas* por las dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, en la misma forma..."

*Quinto.* Además, no menos restrictivamente que la confiscación misma, debe entenderse y aplicarse la excepción que, al principio, también constitucional, de la irretroactividad de las leyes, autorizó el constituyente de 1936, respecto al modo de aplicar la medida tantas veces mencionada, por lo que, si hubiera sido su espíritu que también pudiera dar efecto retroactivo a la que establecieran las Constituciones Regionales, lo habría dicho expresamente la Constitución Nacional, empero, nada dice a tal respecto, por lo cual, las Constituciones de los Estados, no han podido atribuir a la medida confiscatoria efecto alguno retroactivo sin que por ello hayan violado el artículo 90 de la Ley Fundamental de la República; y, en tal caso se halla la letra a) del numeral 5º del artículo 11 de la Constitución del Estado Guárico.

B. *Reversión*

1237. CSJ - CP 3-12-74  
G.O. 1718 Extr. 20-1-75, pp. 22-23

*Los bienes pertenecientes al concesionario pasan a ser propiedad del ente concedente, sin indemnización, cuando por cualquier causa la concesión llegue a su fin.*

Alegan los demandantes la inconstitucionalidad de los artículos: 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 22 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, porque la obligación de explorar en los términos indicados las áreas concedidas, se sancionan con la caducidad de las concesiones y porque, en los citados artículos se obliga al concesionario a ajustarse a los programas que al respecto dicte el Ministerio de Minas e Hidrocarburos; si bien los concesionarios, dicen, están obligados a cumplir todas las disposiciones que les sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas ha de ser siempre sin perjuicio de los derechos que adquiera en virtud de la concesión.

Como ya se ha dicho, el régimen de las limitaciones administrativas de la propiedad privada, es aceptado unánimemente. Las demandantes han pretendido confundir las limitaciones, deberes o imposiciones a la actividad de los concesionarios, impuestos en interés público, con la actividad ordinaria derivada de la concesión o sea las de exploración, explotación y demás atinentes a ella, pretendiendo siempre, que los deberes, imposiciones y restricciones originadas por la promulgada Ley de Reversión atentan contra estas actividades, que según las demandantes afectan los derechos adquiridos por los concesionarios; extremando sus apreciaciones, hasta sostener que esas mismas restricciones envuelven una expropiación o confiscación de los bienes y derechos de los concesionarios, por manera que, si se admite la tesis de las demandantes, cuando los artículos 103 de la Constitución Nacional y 80 de la Ley de Hidrocarburos establecieron la reversión habría que concluir en el absurdo de que tales disposiciones consumaron también una confiscación o una expropiación sin ninguna indemnización. Cuando los concesionarios se adhieren al estatuto legal, la Ley que impone la reversión, están aceptando explícita e implícitamente que al extinguirse la concesión, por cualquier causa, los bienes integrantes de la concesión pasarán al Estado sin indemnización alguna; de manera que, la cláusula de reversión llega a ser, por este medio, un complemento del estatuto legal del concesionario y así expresa un comentarista refiriéndose a la reversión: "Es inherente a la figura de la concesión: en verdad, no podemos concebir dentro de nuestro régimen legal imperante para los minerales de hidrocarburos, que la concesión

no tenga un límite predeterminado y no se opere *ope legis* la reversión". Por ello, no se explica la contradicción en que incurren los demandantes aceptando por una parte las disposiciones: Artículo 103 de la Constitución Nacional y 80 de la Ley de Hidrocarburos, por las cuales, queda establecida la reversión, e impugnando la Ley que la regimenta, cuando ambas leyes contemplan el traspaso de los bienes al Estado sin indemnización alguna al extinguirse la concesión. Y es evidente también que tanto la confiscación por la cual se incautan determinados bienes de una persona sin indemnización alguna, como la expropiación, que supone un procedimiento especial mediante indemnización, son figuras distintas a la reversión, en virtud de la cual los bienes pertenecientes al concedente, como los del concesionario, afectos a la concesión vuelven a manos de aquél cuando por cualquier causa la concesión llega a su fin. De manera que para comprender la tesis de las empresas demandantes, habríase que considerar que "la Ley de Hidrocarburos priva siempre sobre la Ley de Reversión y sobre todas las demás que se dictan para regular la actividad petrolera y para lo cual habría que aceptar que el primer texto legal antes de haber creado un estatuto para el concesionario, ha establecido un fuero inmodificable y no se encuentran razones de derecho positivo ni doctrinario que permitan tal interpretación".

En igual forma, la obligación de explorar que se impone a los concesionarios, no podría en ningún momento considerarse como una novedad, puesto que ello está establecido como una de las actividades primarias que impone la concesión; y no es concebible que se ponga en actividad el propósito fundamental de la concesión, cual es el de extraer las sustancias para que fue concedida, sin que se haga en primer lugar la exploración de las áreas donde presuntivamente las sustancias se encuentran; por manera, pues que el no explorar conduciría a la no explotación de la concesión. En cuanto a la figura de la caducidad incorporada por la Ley de Reversión a la falta de la exploración de la concesión, encuentra su justificación en el interés público, por el cual se rige la actividad petrolera, lo que quiere decir que, el concesionario, no puede eludir su actividad; y su desidia en la exploración, significaría que las áreas que le fueron concedidas han permanecido ociosas y abandonadas en contra del interés del Estado, que supone haber confiado una actividad administrativa, que como tal debe ser, una actividad diligente, a un concesionario ineficaz e indiferente al aprovechamiento de esas áreas, contrariando así el interés nacional, el cual resulta económicamente afectado. Y de qué otra manera podría la administración cumplir su cometido, sino imponiendo al concesionario la obligación de explorar, poniendo en ejecución la caducidad, que desde luego está *supuesta de aplicarse en un futuro*. De lo contrario sería dejar sin sanción el incumplimiento de una ley de aplicación inmediata. Es de observarse todavía, que la in-

dicada falta de exploración de las concesiones significa un incumplimiento de una obligación legal asumida por el concesionario, del cual es forzoso hacerlo salir mediante estímulos suficientes para poner en juego su actividad.

Según el artículo 15° de la Ley de Reversión, el Estado puede exigir la restitución de los campos cuya explotación ha llegado a ser antieconómica para el concesionario, los cuales volverán a la Nación con las instalaciones, equipos y bienes afectos. Esta posibilidad, que el Estado ejerce como medida precautelativa por el abandono de una actividad de interés público, significa que el Estado no puede cerrar los ojos ante el advenimiento de una situación inmodificable y, mediante la cual, el concesionario, encontrando que el campo no compensa sus actividades, concluirá por dejarlo en abandono; y permaneciendo en esta situación concluirán los bienes afectos a dicho campo, si no perdidos a lo menos deteriorados en tal forma, que quedarían inutilizados. Tal situación, con varios precedentes, que han representado pérdidas para el Estado, era inevitable enfrentarlas mediante correctivos de un desperdicio que afecta los intereses de la Nación y que son primordiales. Desde el punto de vista de la técnica no hay ninguna justificación para que el concesionario retenga a su poder la concesión que es antieconómica y, por ende, los bienes afectos a la misma, sobre los cuales pende la propiedad del Estado "y se concluye (informe cursante en el expediente) esta actuación del Estado en modo alguno puede calificarse de violatoria del principio de irretroactividad, pues, las concesiones se otorgan para que se exploten en beneficio de la colectividad y también en beneficio del concesionario, pero si esta finalidad se ha perdido, si el bien concedido ha cambiado su destino por obra y gracia de las circunstancias, ¿qué razones puede invocar el concesionario para tenerlo en su patrimonio con detrimento del interés colectivo? Por lógica, el concesionario en estos casos, ha debido devolver al Estado un bien perfectamente inútil para él, no sólo sin valor, sino precisamente antieconómico, y ponerlo en posesión de los bienes que por reversión le corresponden.

Las medidas precautelativas tendientes a prohibir a determinados funcionarios dar entrada, protocolizar, reconocer, autenticar y otorgar documentos, en los cuales se pretenda afectar actos de enajenación o gravamen, o imponer cargas sobre los bienes que se han de revertir o menoscabar derechos de la Nación, es un lugar común contemplado en multitud de leyes especiales y especialísimas que a diario, por razones de interés público, promulga el poder legislativo, para salvaguardar los intereses de la Nación; y que en modo alguno pueden considerarse retroactivas, pues además de ser el principio general de irretroactividad una figura que incide sobre el pasado, tales medidas establecidas para el futuro ni atentan contra dicho principio ni menoscaban en ninguna forma derechos que puedan llamarse adquiridos.

## C. Comiso

1238. CSJ - SPA 20-12-67  
G.F. N° 58, 1967, pp. 168-169

*El comiso es una restricción a la titularidad del derecho de propiedad, por causa de orden público y que se impone como sanción, no dando lugar a indemnización.*

En el caso de autos, el Municipio, procediendo dentro del radio de su propia competencia constitucional y a través de la forma que la Ley establece como es una Ordenanza, se ha reservado, precisamente, una explotación, como es el juego de lotería, lo cual no implica la constitución de un monopolio creado a su favor, sino la reservación de un arbitrio fiscal, que no quebranta la invocada norma constitucional.

La Constitución dispone que “el Estado protegerá la iniciativa privada” (artículo 98); que “se garantiza el derecho de propiedad” (artículo 99); que “sólo 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” (artículo 101); y que “no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones” (artículo 102); disposiciones éstas que los interesados consideran violadas por los actos atacados.

La jurisprudencia tradicional de este Supremo Tribunal, ajustada a la doctrina universal, considera formalmente insuficiente la denuncia de la infracción de normas constitucionales o legales por un acto del Poder Público, cuando de la misma denuncia no aparece la vinculación lógica, a través de una seria y necesaria motivación, entre el acto recurrido y la norma que se dice quebrantada por éste. Tal insuficiencia se encuentra en las supuestas violaciones de los artículos 98 y 99 de la Constitución, que los interesados atribuyen a los actos impugnados; de ahí que la Corte las desestime por conceptuarlas formalmente improcedentes.

De otro lado, el comiso de los billetes de otras loterías no corresponde a la expropiación ni a la confiscación a las que se refieren los artículos 101 y 102 de la Carta Fundamental, como parecen entenderlo los interesados al denunciar infringidos los citados dispositivos constitucionales. El comiso es una sanción de carácter patrimonial aplicable con motivo de la realización de un acto ilícito; si el comiso implicara una expropiación practicada en forma distinta a la prevista por la Ley, o a una confiscación de las prohibidas por la Constitución, habría que llegar a la absurda conclusión, de que el comiso de los objetos con los cuales se perpetra un delito, o el objeto mismo del delito, como sucede en el contrabando, sería una medida inconstitucional.

Por último, en cuanto a que el Gobernador del Distrito Federal, en el Decreto N° 17, incurrió en extralimitación de atribuciones porque el artículo 23 de la Constitución no le señala “esa de prohibir la venta de determinadas loterías”, es oportuno considerar que aparte de que la disposición constitucional denunciada no establece las atribuciones de dicho funcionario sino la de los Gobernadores de los Estados, ha quedado claramente definido en el presente fallo que el contenido normativo de dicho Decreto no es otra cosa que la reiteración del de la Ordenanza parcialmente reglamentada por él; de lo cual, se puede deducir, que resultaba en el fondo abundante.

## II. EL CONCEPTO DE EXPROPIACION

### 1. GENERALIDADES

1239. CSJ - SPA 24-2-65  
G.O. N° 27676, 24-2-65, pp. 205.970 - 205.971

*La expropiación es una institución de derecho público mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación.*

El derecho de propiedad está plenamente garantizado en el ordenamiento jurídico venezolano, no solamente porque la Constitución de la República de manera expresa así lo consagra, sino porque dentro de la propia legislación se establece un conjunto de normas de derecho positivo, sustantivas y adjetivas que, respectivamente, determinan el contenido y alcance de los derechos del propietario, y conceden los medios a través de los cuales el titular de la propiedad puede libremente ejercer, ante los Tribunales de Justicia, las correspondientes acciones que le aseguran el cabal goce de esos derechos.

Ahora bien, el propio ordenamiento constitucional ha previsto una figura jurídica que se ha mantenido a través del tiempo en las Constituciones nacionales: la *expropiación*, instituto que, en forma excepcional, afecta el derecho de propiedad. Para justificar la expropiación hay que considerar que el Estado, como gestor de los intereses públicos, suele necesitar, para realizar los fines de su gestión, ciertos bienes de pertenencia particular; y, ante el conflicto de ambos intereses, lógicamente tiene que ceder el interés privado frente al de la colectividad. Este es, dice la doctrina, el fundamento que justifica

la expropiación y que determina la naturaleza de la compensación o indemnización que en todos los casos debe abonarse al expropiado.

Así, pues, la expropiación no configura una compraventa, ni la cantidad que percibe el expropiado es propiamente un precio, aunque así se 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 pueda razonablemente alcanzarse. Sólo así quedará cumplido el mandato constitucional que ordena pagar una *justa indemnización*.

Estos principios, plenamente admitidos por la doctrina, han venido inspirando la jurisprudencia de la Corte en materia expropiatoria; y, con estricto acatamiento de ellos, han sido dictadas las decisiones en los diversos procesos sometidos al concimiento de este Supremo Tribunal.

Hechas las anteriores consideraciones, pasa la Corte a examinar, en forma concreta, las normas legales que rigen la expropiación.

El artículo 99 de la Constitución de la República garantiza el derecho de propiedad. Sin embargo, “en virtud de su función social —dice la misma norma—, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”.

La propia Carta Fundamental, en el artículo 101, ratifica este concepto al disponer: “Sólo 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”.

Las normas especiales por las cuales se rige la expropiación están contenidas en la “Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”, de 4 de noviembre de 1947. La Ley de Reforma Agraria prevé ciertas particularidades en lo que respecta a la expropiación de fundos rústicos para los fines de esa reforma.

De acuerdo a las disposiciones señaladas, la expropiación es una institución de derecho público mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación.

Es, pues, la expropiación, un instituto de *derecho público*, es decir, regulado esencialmente por el derecho público. Y, a este respecto, la propia doctrina advierte que, la circunstancia de que la expropiación tenga por objeto la adquisición de un bien de propiedad privada, no significa que la institución se regule por las normas del derecho privado. Esto sin perjuicio de la aplicación



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*

1241.

CF

31-5-55

G.F. N° 8, 1955, pp. 280-281.

*La expropiación es una institución de Derecho Público y la compra-venta es una institución de Derecho Privado.*

Estos razonamientos conducen a proclamar que, aun aceptando 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 solo hecho de que la propiedad de los referidos donantes haya sido puesta en tela de juicio por el demandado A. L. 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 efectos 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 fundo "J" de todos los derechos, cualquiera sea su naturaleza, que pudieren tener respecto a ellas, no sólo el actual sujeto que se dice dueño único, sino todos en general, incluso las compañías petroleras, así como los anteriores propietarios del fundo. A lo que se agrega la circunstancia de que cualquier vicio que afectare la propiedad, queda ipso-pure purgado con la medida extraordinaria, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Expropiación: "La expropiación se llevará a efecto aun sobre bienes pertenecientes a personas que para enajenarlos 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 entre los sedicentes dueños hubiere algún menor, algún demente o entredicho 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 Derechos Públicos— 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 convencción 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 la indemnización que por la cosa expropiada se acuerda. “El caso de la acción reivindicatoria 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*

*La suma a pagar en la expropiación debe cubrir exactamente el daño que se irroga al expropiado, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse.*

Véase Nos. 1239, 1347, 1363 y sig., 1369 y sigts., 1388 y sigts., y 1402 y sigts.

#### C. *Regulación Legal*

##### a. *Normas de orden público*

*Toda disposición que regule la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, por ser dicha institución, de Derecho Público.*

Véase Nos. 1239, 1241, 1380 y 1420.

b. *Normas de carácter especial*

1242. CF 12-1-61  
G.F. N° 31, 1961, pp. 11-15

*En el procedimiento de los juicios de expropiación de tierras necesarias para la reforma agraria, debe aplicarse preferentemente la Ley Especial, y, supletoriamente, la de Expropiación por causa de utilidad pública o social y, aun, el Código de Procedimiento Civil.*

A los fines de determinar, pues, de acuerdo con los respectivos textos legales, cuál es la Ley aplicable en el procedimiento de expropiación de tierras necesarias para la Reforma Agraria y, en el silencio de aquéllas, cuál es la legislación supletoria, la Corte observa: El artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria dispone que “en la expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria se observarán las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, *salvo las normas contenidas en esta Ley y especialmente las siguientes*”, desarrolladas éstas a través de los siete ordinales de dicho artículo, en los cuales se previene, precisamente, todo lo relativo a los requisitos que debe cumplir la solicitud de expropiación; a su admisión; al Tribunal competente para conocer de los recursos y apelaciones a que haya lugar; al emplazamiento de los interesados y a su publicación; a la oportunidad en que éstos deben dar su contestación a la solicitud; al nombramiento de defensor de los no presentes; a la apertura del término probatorio y a su duración; a la oportunidad de los informes; a la del avenimiento con respecto al precio de los bienes objeto de la expropiación; y, en su defecto, a la del nombramiento de los peritos que hayan de establecerlo. Es decir, la mencionada disposición señala, sustancialmente, el procedimiento que debe seguirse en el juicio de expropiación en esta materia. Y al artículo 1° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, de 4 de noviembre de 1947, vigente, si bien establece, en su encabezamiento, que “la expropiación forzosa no podrá llevarse a efecto, sino con arreglo a la presente Ley, salvo lo dispuesto en las Leyes de Minas e Hidrocarburos”, luego agrega, parte *in fine*, que, “*en cuanto a la expropiación de tierras destinadas a la Reforma Agraria, se regirá además por las disposiciones contenidas en la Ley especial que se dicte al efecto*”: La Ley especial, que al efecto se dictó fue la Ley Agraria, de fecha 18 de octubre de 1948, en cuyo artículo 98 se estableció que “en la expropiación de inmuebles para fines agrarios, se observarán las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, *salvo las normas especiales contenidas en la presente Ley...*”; precepto éste que luego reiteró

en su artículo 58, el Estatuto Agrario, de 1949, derogatorio de aquella, y, como ya se expuso, en su artículo 36, la Ley de Reforma Agraria actual derogatoria, a su vez, de aquél.

Pues, bien: la presente controversia ha surgido porque el apelante considera, según exponen sus apoderados en sus informes, que “interpretada gramaticalmente esta disposición legal (artículo 1º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social), quiere decir que la Ley de Reforma Agraria se aplica como subsidiaria de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y no que la primera sea de preferente aplicación y la segunda tenga el carácter de supletoria. Además, según el léxico —agregan aquéllos—, quiere decir “a más de esto o aquello. Con demasia o exceso”. Si la Ley de Reforma Agraria se aplicara preferentemente a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ésta no se aplicaría en lo que dispusiere la Ley de Reforma Agraria, por lo cual tomaría lugar preferente, y no complementaria, como lo dispone el artículo primero que consideramos”: de acuerdo con cuyo criterio, pues “la Ley de Reforma Agraria no priva sobre la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sino que rige a más de ella, esto es, en lo que la Ley de Expropiación no ha dispuesto”.

En verdad, la duda surge porque el mencionado dispositivo de la Ley de Expropiación establece que, cuando ésta tenga por objeto “tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria se regirá además por las disposiciones contenidas en la Ley especial”; y, con mayor razón, si se advierte que ésta, a su vez ordena aplicar aquella, “salvo las normas contenidas” en ella. Los apoderados del apelante, para disipar dicha duda y arribar a la conclusión que establecen, interpretan el vocablo “además” en el sentido de “en defecto de...”, “en lo no previsto por...”, lo cual les permite atribuir el mencionado carácter “subsidiario”, o supletorio, a la “Ley especial” (la Ley de Reforma Agraria).

Difiere, sin embargo, la Corte del anterior criterio. En efecto: a tal conclusión no es posible llegar ni aun mediante la “interpretación gramatical”, o literal, propiciada por los apoderados del apelante en sus informes. Como bien anotan éstos, aduciendo la cita respectiva del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “ADEMAS” expresa: “A más de esto o aquello. Con demasia o exceso”; pero es obvio que “a más de” no quiere decir lo mismo que “en defecto de”, “en lo no previsto por”, como lo interpretan los informantes, sino precisamente, todo lo contrario. La “interpretación gramatical”, o literal, del precepto conduciría, pues, a la conclusión de que la expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria” se regirá por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, “a más de esto”, “por las disposiciones contenidas en la Ley especial”; es decir, se regirá, al mismo tiempo, por dos ordenamientos legales; el de la

Ley general y el de la Ley especial. Pero tal conclusión conduce, evidentemente, a un absurdo, por cuanto ella implica la inaplicabilidad, en la práctica, de ambas Leyes, toda vez que, para regir los mismos hechos, el Juez se encontraría frente a disposiciones disímiles y aun contradictorias.

Luego, de acuerdo con las más elementales normas de hermenéutica jurídica, debe desecharse la interpretación literal de un precepto, cuando ella conduce necesariamente a un absurdo, el cual, por lo demás, no es posible, en ningún caso, atribuir al legislador; y recurrir, entonces, a la *interpretación racional* que lo evite. En este orden de ideas, la Corte considera que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o social constituye la norma o la Ley general, con arreglo a cuyas disposiciones ha de llevarse a efecto "la expropiación forzosa"; en tanto que la Ley de Reforma Agraria —así como las Leyes de Minas e Hidrocarburos—, en cuanto prevén la posibilidad de la expropiación de determinados bienes, para fines especialmente también determinados, y señalan un procedimiento para llevarla a cabo, constituye la norma o la *Ley especial* en su particular campo de aplicación. Tal conclusión, a la que conduce la interpretación racional del dispositivo legal mencionado, se robustece aún, si se observa, primero, que, en nuestro Derecho Positivo, nada impide que el Legislador dicte una Ley general de expropiación y que, en leyes especiales, establece también procedimientos, igualmente especiales, para llevar a cabo determinada clase de expropiaciones; y, segundo, que, en todo caso, es el mismo dispositivo legal el que autoriza el dictado de tales procedimientos en las otras leyes que menciona. Siendo así, como en efecto lo es, en Criterio de la Corte, deben recibir preferente aplicación las Leyes Especiales, como la de Reforma Agraria, en todo lo relativo a las materias que constituyen la especialidad.

En consecuencia, juzga la Corte que las disposiciones legales aplicables en el procedimiento de los juicios de expropiación de inmuebles necesarios a los fines de la Reforma Agraria, son las contenidas al efecto en la Ley de Reforma Agraria; que, en lo no previsto por ésta, deben aplicarse las contenidas en la Ley de Expropiación Por Causa de Utilidad Pública o Social; y que, de lo no previsto aún por ésta, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en cuanto resulten aplicables.

Véase N<sup>o</sup> 1308.

## III. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

## 1. REQUISITOS GENERALES

1243. CSJ - SPA 29-5-69  
G.F. N° 64, 1969, p. 253

*Son requisitos fundamentales para que proceda la expropiación, la declaratoria legal de utilidad pública o interés social; el decreto de ejecución; el justiprecio; y el pago de la justa indemnización.*

Ahora bien, de conformidad con el artículo 3° de la Ley de la materia, no podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes: 1°) disposición formal que declare la utilidad pública; 2°) declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad; 3°) justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse; 4°) pago del precio que represente la indemnización.

En el caso de autos están cumplidos los dos primeros requisitos enumerados, en virtud de hallarse acreditado que el área por expropiar se destina a la construcción de un complejo industrial que comprenderá la manufactura y refinación de productos petroquímicos, a cuyo efecto debe utilizarse todo el terreno cuya expropiación se pide, y por consiguiente, una obra de esta naturaleza, se exceptúa de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por tener ya ese carácter a tenor del artículo 1° de la Ley de Hidrocarburos.

En cuanto al justiprecio y al pago del precio que representa la indemnización, son requisitos que deben cumplirse en la oportunidad legal correspondiente.

## 2. LEGITIMACION

## A. Legitimación activa

1244. CFC - SF 16-11-43  
M. 1944, p. 332.

*En 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.*

Cuando la Ley de Hidrocarburos da a los concesionarios el derecho de expropiar al propietario del suelo, en manera alguna ha



1247. CFC - SF 16-11-43  
M. 1944, p. 333

*La facultad de expropiar establecida legalmente a favor de los concesionarios no es exclusiva, y puede el Estado ejercerla.*

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 pueden tener la facultad de expropiar dada por los artículos 45 de la Ley de Hidrocarburos y 9° de la Ley de Expropiación. En el concesionario existe en potencia el derecho de expropiar, y sólo cuando se ha dedicado a hacerlo y ha iniciado el juicio, puede decirse que le favorece o le perjudica la subrogación.

Véase N° 1259.

1248. CSJ - SPA 31-3-65  
G.F. N° 47, 1695, pp. 190-194

*Los institutos autónomos pueden tener la legitimación activa en los procedimientos expropiatorios.*

1. Según los términos de la demanda, la cualidad o legitimación que se atribuye a la Nación para ser parte en este proceso, se la hace derivar del Decreto que dictó el Ejecutivo Nacional, N° 159, de fecha 17 de setiembre de 1954, mediante el cual, e invocando lo establecido en el Estatuto Agrario entonces vigente, autorizó al Instituto Agrario para que procediera a la expropiación de la zona de terreno determinada en dicho Decreto por sus medidas y linderos, ubicada en el Distrito Jáuregui del Estado Táchira.

Ahora bien, negada por la Procuraduría la cualidad y el interés atribuidos a su representada en este proceso, se hace menester determinar si existe o no vinculación directa de la Nación con el objeto del proceso, o sea, si está pasivamente legitimada para sostener el juicio.

A este respecto hay que observar que, en la demanda se imputa al Instituto Agrario Nacional la ocupación indebida de los terrenos a que se contrae el Decreto Ejecutivo anteriormente señalado; y se dice que en esos terrenos el Instituto ha establecido la llamada "Unidad Agropecuaria de los Andes", así como un "asentamiento, reubicación o proyecto Boconó"; que esa ocupación la está efec-

tuando el Instituto "en su mayor tiempo sin pago alguno", y ha causado y causa "perjuicio al patrimonio Municipal y a su Fisco"; que el citado organismo agrario "ha asentado y permisado campesinos en el resto de las tierras Municipales no comprendidas en el Decreto de Expropiación; que el mismo organismo "ha ocupado y continúa ocupando sin llenar los requisitos legales otras extensiones de terreno de la exclusiva propiedad" de la Municipalidad demandante, citándose en el libelo los linderos y medidas de tales tierras.

Es con base en estos hechos, imputados en su totalidad al Instituto Agrario Nacional, que la parte actora concluye demandando, conjuntamente, a ese Instituto y a la Nación, para que sean condenados; 1º) En reintegrar a la Municipalidad del Distrito Jáuregui del Estado Táchira, las tierras actualmente ocupadas ilegalmente por el Instituto Agrario Nacional cuya cabida aproximadamente es de cuarenta mil hectáreas (40.000 Has.) reconocidas por el mismo Instituto para llevar a cabo "*los planes de reforma agraria que ya habian previsto para esa región*", y de no ser integradas, para que convengan en pagar a la Municipalidad del Distrito Jáuregui el precio correspondiente a las indicadas cuarenta mil hectáreas, a razón de bolívares doscientos cincuenta (Bs. 250,00) por hectárea o sea la cantidad de DIEZ MILLONES DE BOLIVARES (Bs. 10.000.000,00) por las cuarenta mil hectáreas (40.000 Has.). 2º) Para que convenga en pagar por concepto de perjuicios la suma equivalente a los cánones de arrendamiento que la Municipalidad dejó de percibir, sólo por las veinte mil hectáreas (20.000 Has.) comprendidas en el Decreto de Expropiación de fecha 17 de septiembre de 1954, calculados a razón de tres bolívares (Bs. 3,00) por año, hasta el 5 de marzo de 1960, fecha de la vigencia de la nueva Ley de Reforma Agraria o sea la cantidad de TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL BOLIVARES (Bs. 385.000,00) correspondientes a los seis años y cinco meses transcurridos a partir del 17 de septiembre de 1954, fecha del Decreto de Expropiación, hasta la fecha de la promulgación de la vigente Ley de Reforma Agraria. 3º) En indemnizar a la Municipalidad los daños derivados de la explotación y aprovechamiento de maderas, pudiendo estimarse prudencialmente en diez metros cúbicos de madera blanda por hectárea, lo que en cuarenta mil hectáreas (40.000 Has.) da un total de cuatrocientos mil metros cúbicos (400.000 M<sup>3</sup>.) de madera en pie, estimados a bolívares veinte (Bs. 20,00) el metro cúbico, da un gran total de OCHO MILLONES DE BOLIVARES (Bs. 8.000.000), determinable a justa regulación de expertos".

"Estas acciones se fundan en la disposición del artículo 4º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, aplicable para hacer efectiva la garantía de la propiedad consagrada por la Constitución Nacional; y, en todo caso, invoco desde ahora la disposición del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria vigente en cuanto hace remisión a la Ley de Expropiación por Causa de Uti-

alidad Pública o Social, y en los artículos 547, 548 y 1.185 del Código Civil”.

Para justificar la solidaridad de la demanda, se expone en el libelo:

“La procedencia de la acción conjunta se justifica por cuanto el acto administrativo dictado por el Ejecutivo Nacional ordenando la expropiación y de cuya ejecución no se cuidó ni se ha cuidado, ha servido de amparo para que el Instituto Agrario Nacional consuma la usurpación como lo ha venido haciendo, y contra la cual mi representada ha venido reclamando insistentemente. Por otra parte es de observar que tratándose, como se trata en el presente caso, de tierras en principio inalienables, su enajenación con fines de Reforma Agraria, sólo es posible mediante los arreglos que debe celebrar el Ejecutivo Nacional conforme a los artículos 11 y 12 de la vigente Ley de Reforma Agraria. De modo que a partir del 5 de marzo de 1960 fecha de la promulgación de la citada Ley, el Ejecutivo Nacional está obligado a procurar los arreglos con la Municipalidad del Distrito Jáuregui del Estado Táchira para que el Instituto Agrario Nacional pueda ejecutar las obras y disposiciones que la Reforma Agraria exija, sobre las indicadas tierras de la Municipalidad. De suerte pues, que la responsabilidad de la Nación, en el caso, emana también de su omisión frente a un problema que su órgano administrador, el Poder Ejecutivo Nacional, está llamado a resolver por los medios que le señala la Ley, que no son precisamente, ni pueden ser aquéllos que en la práctica se traduzcan en dejar actuar al Instituto Agrario Nacional en la forma arbitraria en que lo hace que perjudica los intereses de otras entidades públicas”.

Como puede observarse de lo expuesto, la acción tiene como fundamento: respecto al Instituto Agrario Nacional, la actitud irregular que se le imputa con respecto a los terrenos que se indican en el libelo; y, con relación a la Nación, el haber dictado el Decreto ya mencionado, mediante el cual se autorizó a aquel organismo agrario para expropiar los terrenos dichos.

Estima la Corte que, conforme a este planteamiento que se hace en la demanda, la decisión de la excepción de cualidad y de interés opuesta por la Procuraduría, se limita a determinar si, entre el Decreto que dictó el Ejecutivo Nacional y los hechos que se imputan al Instituto Agrario Nacional, de los cuales se hace derivar la acción propuesta, existe una vinculación tal, que implique solidaridad de la Nación en tales hechos y la constituyan en parte legítima de esta *litis*.

Considera la Corte que esta determinación no roza la cuestión de fondo que constituye el objeto del proceso, cual es la constatación de los hechos que se atribuyen al Instituto Agrario Nacional y la determinación de las consecuencias jurídicas que de los mismos pudieren derivarse conforme a lo solicitado en la demanda.

De existir relación de causalidad de la Nación con la actitud del organismo agrario, solidariamente ellos serían parte en la valoración de fondo de la controversia; pero de no existir implicación de parte de la Nación, habría que excluirla del proceso, el cual sólo subsistiría respecto del Instituto Agrario. A esa delimitación previa, se avoca de seguidas la Corte, con vista a las consideraciones que siguen.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 5º del Estatuto Agrario, de 8 de junio de 1949, —que regía para el año de 1954 en que fue dictado el ya citado Decreto Nº 159—, el Instituto Agrario Nacional fue creado como “Instituto oficial adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional”.

Como bienes integrantes del patrimonio de ese organismo se indicaban en el referido Estatuto, entre otros, “los que adquiriera el Instituto con recursos propios para su funcionamiento o para los fines de la Reforma Agraria” (ordinal 4º, artículo 23).

A la vez, la adquisición de tierras para los fines de la Reforma Agraria podía realizarla el Instituto “mediante expropiación”. (Ordinal 2º, artículo 26).

Ahora bien, conforme al artículo 35 del mismo Estatuto, para proceder a la expropiación, el Instituto Agrario Nacional tenía que solicitar previamente *autorización del Ejecutivo Federal*, quien, si era de opinión favorable, podía acordarla “por medio de Decreto” en el cual se indicarían el inmueble o inmuebles que habrían de expropiarse.

El mismo Estatuto señalaba, en la Sección Segunda del Capítulo IV, las “reglas especiales sobre procedimientos en las expropiaciones para los fines de la Reforma Agraria”, que señalaban los trámites que debía cumplir el Instituto para llevar a término la expropiación.

De las normas expuestas se deduce, que los procedimientos de las expropiaciones realizadas para los fines de la Reforma Agraria, estaban atribuidos, conforme la Estatuto citado, a la competencia del Instituto Agrario Nacional; y, *por consiguiente*, todos los trámites previos a la expropiación, así como los relativos al proceso expropiatorio, y las formalidades y actos subsiguientes, entraban dentro de la plena autonomía de que estaba legalmente dotado ese Organismo.

De lo expuesto es obligado concluir, que, en el caso de autos, de existir alguna responsabilidad derivada de los hechos que se imputan al Instituto Agrario, únicamente a él correspondería afrontarla; pero no a la Nación, que sólo se limitó a dictar, de acuerdo con expresa disposición de la Ley, el referido Decreto, sin intervenir directamente en la ejecución del mismo.

Por consiguiente, al no tener la Nación ninguna vinculación con los hechos que se denuncian en el libelo, carece de cualidad para

sostener este proceso, tal como lo ha alegado el Procurador al oponer la excepción que ha originado esta incidencia.

No obsta, sin embargo, la exclusión de la Nación como sujeto pasivo del proceso, para que este asunto sea ventilado por el interesado por ante el Tribunal ordinario competente.

Véase N° 124.

#### B. *Legitimación pasiva*

*Es indiscutiblemente ilegal demandar por expropiación a quien no es propietario.*

Véase Nos. 1240, 1249, 1295, 1391 y 1420.

### 2. EL OBJETO EXPROPIADO

#### A. *En la expropiación general*

1249. CF 31-5-55  
G.F. N° 8, 1955, pp. 279-280

*Además de cualquier clase de bienes de propiedad privada, por interpretación a contrario del artículo 5° de la Ley de Expropiación, los bienes patrimoniales de la Nación, de los Estados y de los Municipios pueden ser expropiados.*

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 las Empresas petroleras, carece de fundamento. Tanto la doctrina universal como el derecho legislado aceptan y autorizan que los Entes Públicos expropian 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 éstos 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 prejuicio 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. En un ordenamiento jurídico que permite 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". (Pascual Carugno, "L'Espropriazione per Pubblica Utilità". (2ª Edición, 1946, páginas 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 párrafo 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 Municipalidades. NO PUEDEN SER ENAJENADOS". Por donde se ve, que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos, que sí pueden 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.

Véase N° 1240.

#### B. En la expropiación agraria

1250. CSJ - SPA 10-6-63  
G.F. N° 40, 1963, pp. 299-301

*Un fundo cumple con su función social cuando llena las cinco exigencias contenidas en el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, a saber:*

1º) explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable;

2º) trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario;

3º) el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables;

4º) el acatamiento a las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado y,

5º) la inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas.

1º) En primer lugar la condición de "explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable", en el caso de una finca ganadera, resulta, conforme al segundo aparte del artículo 32 *ejusdem*, de que en ella "predominen los pastos cultivados y existan

mejoras, tales como cercas, establos, abrevaderos, abolición de las quemadas de potrero y pueda sostenerse el mayor número de reses en la menor superficie de terreno, sin detrimento biológico del suelo y de los animales". El Informe mismo de los peritos Avaluadores que aprecian las inversiones en estos renglones en más de medio millón de bolívares, así lo comprueba, al igual que las declaraciones de los Testigos F. P., F. C. H., ganaderos ambos, quienes en sus testimonios, rendidos ante el Tribunal *aquo*, el 12 de junio de 1962, después de dar fe de que "XX" cumplía con estos extremos, dicen haber visitado el fundo por última vez hace más o menos dos años, esto es para la época en que estaba siendo recibido por el Instituto Agrario Nacional. A esta conclusión se llega aun sin apreciar las declaraciones rendidas por los calificadores testigos C. E. R., E. M. C. y A. F., profesionales universitarios, por considerar que sus dichos se refieren a 1954, 1956 y 1957. Pero la verdad es que quedó demostrado en autos la existencia de más de 900 hectáreas de pastos artificiales y la capacidad del fundo para cebar de 1.000 a 1.500 novillos, por las declaraciones de los testigos del expropiado: Arturo Díaz Vargas y Omar Salomón, y por el mencionado Informe de los Peritos, de fecha 6 de julio de 1963, donde además se da fe de la existencia de "80 kilómetros de cercas, doce lagunas artificiales, así como casas corrales, mangas y demás instalaciones necesarias para el buen funcionamiento de una explotación eficiente". Igual mérito probatorio atribuye este Alto Tribunal a las expresadas probanzas y en consecuencia considera cumplido este primer requisito para la configuración de la función social de un fundo en uso pecuario. La pequeña cantidad de semovientes que efectivamente existían en el fundo, para el diez de marzo de 1961, cuando el mismo le fue entregado al I. A. N., no es a juicio de la Corte elemento suficiente para desvirtuar las otras probanzas en relación con este extremo, máxime que estas variaciones en el número de cabezas de ganado ocurren con mucha frecuencia y hasta en forma estacional en explotaciones de ceba; y además hay razones para presumir que el doctor Z. P. hubiese tratado de vender sus reses precisamente antes de hacerle el traspaso del fundo al Instituto Agrario Nacional.

2. La condición de "*trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario*", también la encuentra cumplida esta Sala, como el Juzgador de la Instancia por las operaciones que el doctor Z. P. realizó con E. M. G., según declaraciones de éste; por las operaciones efectuadas con la Corporación Venezolana de Fomento, según testimonios de A. F. y C. E. F., y por la certificación misma de gravamen expedida por el Registrador Subalterno del Distrito Zaraza del Estado Guárico, el seis de abril de 1962, que el propio Instituto Agrario Nacional anexó a su solicitud de expropiación, de 25 de abril de 1962, y en donde hay constancia de la existencia de obligaciones hipotecarias que pesan sobre este fundo, contra el doctor Z. P. y a favor del

Banco Agrícola y Pecuario por Bs. 240.214,59, conforme documento protocolizado en dicha oficina Subalterna de Registro el 21 de enero de 1961, bajo el N° 5, Folios 12 y 15 y su vuelto del Protocolo Primero.

3. “*El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables*”, aparece igualmente demostrado en concepto del Tribunal *a-quo* y de esta Sala, por la existencia de grandes extensiones de pastos naturales, lagunas, cercas, potreros y la eliminación de las quemas, todo lo cual consta de los informes periciales, de las inspecciones oculares realizadas y de las testificales promovidas y evacuadas oportunamente en este proceso.

4. “*El acatamiento a las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado*” y la existencia de adecuadas relaciones de trabajo, quedó comprobado por las declaraciones contestes de los testigos A. C., S. C. y M. E., el último de los cuales llegó a decir “*pues el doctor Z. P. ha pagado correctamente a sus peones y obreros y ha observado un buen trato para con sus hombres*”; y finalmente,

5. En cuanto a “*la inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas*”, el Juzgador de la Instancia expresa en su sentencia lo siguiente: “*El último elemento esencial, como los anteriores, que trae el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria para catalogar la propiedad privada en cumplimiento de su función social, es el referente a la inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras de Aguas, que debía haberse hecho, según estatuye el aparte primero del artículo 171, de Ley de Reforma Agraria, dentro del término de un año a partir de la fecha en que comenzó a funcionar la Oficina de Registro de Propiedad Rural de esta jurisdicción, que fue creada por Resolución publicada en la Gaceta Oficial N° 26.391 de fecha 26 de octubre de 1960. Por consiguiente “Corral Viejo” ha debido ser inscrito desde esta fecha hasta el 26 de octubre de 1961. Pero está demostrado que con fecha 8 de marzo de 1961 se efectuó contrato de cesión para el I. A. N. que recibió a “Corral Viejo”, el día diez del mes y año expresados. En derecho innegable, durante la mayor parte del término de inscripción de los predios rústicos de este Estado, el fundo “Corral Viejo” ya estaba en poder y propiedad del I. A. N. Luego esa obligación había dejado de pertenecer al demandado, y siendo el Intituto Agrario un colaborador con las labores catastrales, pues en conformidad con lo dispuesto por el Artículo 166 de la Ley de Reforma Agraria, le corresponden tareas específicas en dichas labores, no puede pedirse ahora incumplimiento de ese elemento, mucho más cuanto tenía en sus manos todos los documentos de la finca, como está en ambos por recibo que le dio de dichos documentos la propia Delegación Agraria de este Estado con fecha 10 de febrero de 1961 que fue consignado por el demandado”.*

La Corte hace suyos todos estos conceptos y razonamientos del Tribunal *a-quo* y en consecuencia declara finalmente que sí cumplía función social el fundo "XX" del doctor Z. P., de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 y 22 de la Ley de Reforma Agraria.

1251. CSJ - SPA 10-6-63  
G.F. N° 40, 1963, pp. 302-303

*Una menor atención que hubiera podido producirse en el fundo, con posterioridad a las conversaciones que tuvo que mantener el propietario con el IAN para las negociaciones de adquisición del mismo, no es suficiente para desvirtuar la función social de lo propiedad.*

Por su parte esta Corte encuentra que efectivamente las testimoniales de ambas partes y el Informe Pericial llevan a su ánimo la convicción de que el fundo cuya expropiación se solicita estuvo efectivamente mejor atendido antes de 1959 que después; pero a juicio de este Alto Tribunal:

1º) Ello puede ser la consecuencia de las conversaciones mismas que tuvo que mantener el propietario con el IAN antes de poder llegar al convenio tantas veces aludido de 10 de marzo de 1960; y

2º) Una menor atención que hubiera podido producirse, con posterioridad a aquel año, no es suficiente para desvirtuar la función social de la propiedad, menos aun frente a una estructura y un volumen de inversiones como las que existían en el fundo todavía para el 6 de junio de 1962, cuando hacen el avalúo los peritos designados por las partes y el Tribunal, y conforme al cual, como hemos dicho, existían en el fundo: Cultivos por Bs. 727.655, Instalaciones y Construcciones por Bs. 144.349,90 y 296 hectáreas deforestadas a máquina que representaban una inversión de 118.400; partidas que junto a la maquinaria, a los materiales en depósito y a los semovientes, hacen un total de Bs. 585.254,90, y frente a lo cual el valor en tierra es de sólo Bs. 245.733,60. Por consiguiente, tampoco en concepto de esta Corte las probanzas del IAN lograron desvirtuar las que hizo el expropiado para demostrar la función social que cumplía su fundo, lo cual, por lo tanto, lo hace acreedor al pago de las bienhechurías, semovientes y deudas hipotecarias y privilegiadas en efectivo y al pago de saldo en Bonos "CC" de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, y así se declara.

*Véase Nos. 21 y 104.*

1252. CSJ - SPA 23-10-63  
G.O. N° 27295, 14-11-63, pp. 202.962 - 202.963

*Es necesario que se llenen todos los requisitos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, para que la propiedad cumpla con su función social.*

Aun cuando el propietario no demostró haberse opuesto en derecho a tal invasión, tampoco comprobó que su fundo cumplía su función social para el momento en que ella ocurrió, o sea en septiembre de 1958. Un solo hecho así lo evidencia: el registro del mismo, en la Oficina Subalterna del Estado Lara, como consta de la certificación correspondiente agregada al folio 95 de este expediente, sólo se cumplió el 22 de febrero de 1962, es decir, más de tres años después de aquel momento, y como bien lo dice la Ley en su artículo 22 y así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala: la falta de cumplimiento por parte de los propietarios privados de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la Reforma Agraria.

Pero no sólo por la falta de este requisito, previsto en el aparte e) del artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, el fundo cuya expropiación se solicita no cumplía su función social en septiembre de 1958, sino que tampoco comprobó el demandado que se estaban cumpliendo para ese momento los -extremos c) y d) del mismo precepto.

La experticia es la prueba idónea para comprobar estos dos hechos, pues exigen conocimientos periciales, no la testifical usada por el expropiado; pero aun cuando se le atribuyan en esta materia, méritos a los testigos presentados y aun cuando sus contestaciones todas, a estos tres particulares, hubieran sido plenamente satisfactorias, concordantes y motivadas, ellas por otra razón de orden legal no pueden considerarse como suficientes para demostrar la función social de la propiedad. En efecto, para cumplir tal extremo, no basta, que el propietario ejecute un determinado tipo de obras, que lo haga asumiendo la responsabilidad financiera de las mismas y pagando directamente la fuerza de trabajo empleada. Es necesario, conforme a los apartes a), c) y d) del artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, que los trabajos ejecutados conduzcan a una *explotación eficiente* de la tierra (a) que comporten un uso adecuado a la *conservación de los recursos naturales renovables* (c) y que se realicen *ampliando las disposiciones de la Ley del Trabajo* aplicable a las labores agrícolas (d) y ninguno de estos extremos fue probado en este juicio por el demandado.

1253. CSJ - SPA 30-7-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 141-142

*No puede interpretarse que una simple falta en la inobservancia de algunos de los elementos esenciales, constitutivos de la función social de la propiedad, enunciados en el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, produciría la expropiación.*

Del análisis de los elementos anteriores, se deduce, a juicio de los sentenciadores, que el fundo XX, cuya expropiación se solicita es explotado eficientemente, que el propietario del mismo tiene la responsabilidad financiera del mismo y que la administra a través de su hermano A. C. P., que aparecen cumplidas las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables, que son acatadas las normas que regulan el trabajo asalariado en el campo y que, por no haberse creado la Oficina de Catastro en el Estado Aragua, no ha sido posible inscribirlo.

Es de advertir que el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria exige para la declaratoria de que un fundo cumple su función social, el que se ajuste a todos los elementos señalados en dicho artículo; y si bien en el caso de autos podría señalarse que el propietario no ejerce la dirección personal, directa, la cual está confiada a su hermano, cabe observar que en la exposición de motivos de la Ley se expresa: "que mal podría interpretarse que una simple falta en la inobservancia de algunos de los elementos antes enunciados, produciría la expropiación, en razón de lo ya analizado, pues el derecho de propiedad, consagrado en nuestra Constitución, sólo podría limitarse, cuando el incumplimiento de las normas de la función social, revistan una gravedad tal que amerite el juicio expropiatorio".

"Pero si se ha considerado que la falta absoluta de uno de esos aspectos sí supone incumplimiento de la función social (Artículo 22). En cambio, un fundo donde normalmente se cumplen dichos requisitos nadie podrá pensar que debe ser afectado por la Reforma Agraria, salvo el caso de la excepción que más adelante se explica".

En virtud de cuyas consideraciones los sentenciadores reafirman su criterio de que el fundo en cuestión cumple con su función social, en conformidad con los términos y exigencias del artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, así se declara.

1254. CSJ - SPA 30-7-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 142-145

*En materia agraria, la consecuencia jurídica de que un fundo cumple la función social que a la propiedad privada de la tierra le atribuye el artículo 19 de la*

*Ley, es la inexpropiabilidad de dicho fundo salvo: a) Cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos constituye un obstáculo de orden técnico y económico para la buena realización del plan (artículo 33); b) cuando en el lugar de las dotaciones o en los circunvecinos no existan, o sean insuficientes o inapropiadas, tierras baldías ni fundos rústicos de los del dominio privado de la Nación, ni de los Institutos Autónomos, ni inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional por enriquecimiento ilícito contra la cosa pública, ni haya podido el Instituto Agrario Nacional adquirir tierras económicamente explotables.*

La consecuencia jurídica de la declaración judicial de que un fundo cumple con la función social que a la propiedad privada de la tierra le atribuye el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, es la inexpropiabilidad de dicho fundo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 26 *ejusdem* salvo las excepcionales expresamente previstas en la Ley.

Ahora bien, el artículo 33 de la misma ley permite, por vía excepcional, la expropiación de fundos que cumplan su función social, “cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos constituya un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan”, en tal caso, dispone el mismo artículo “procederá por excepción, la expropiación total o parcial de ellos aun cuando correspondan a cualquiera de las clasificaciones indicadas en los artículos 26 y 29 de este Capítulo. A los efectos expresados el Instituto deberá comprobar en el juicio respectivo, los extremos del presente artículo”.

Considera la Sala que en el caso concreto del fundo “XX” aparecen cumplidas las exigencias previstas en el artículo 33 de la respectiva Ley. En efecto, el Instituto Agrario Nacional en la solicitud de expropiación manifiesta “que numerosos campesinos adscritos al comité campesino de XX, en virtud de carecer de tierras cultivables, han solicitado por intermedio de la Delegación Agraria del Estado Aragua al Instituto Agrario Nacional que se les dote de las tierras que en su conjunto forman la Hacienda XX”, que dichos campesinos fundamentan su petición “en que no tienen otras tierras dónde trabajar, ya que las inmediatas son las que forman el Parque Nacional Henry Pittier y al expandirse hasta allí para desarrollar sus actividades agrícolas fueron conminados para que dentro de un plazo perentorio abandonaran estas tierras por la especial razón de constituir ellas parte del Parque Nacional”, manifestando además el expropiante que “en el lugar donde se encuentra ubicada la Hacienda cuya expropiación solicitamos, no existen tierras expropiables

en la prelación contemplada en el artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria, ni baldías, ni fundos rústicos del dominio privado, de la Nación o de Institutos Autónomos del Estado, ni en forma alguna inmuebles que hubieran pasado al patrimonio nacional en razón o como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública". Las anteriores afirmaciones del Instituto expropiante no fueron desvirtuadas en el proceso y del análisis realizado en ese fallo se desprende, sin lugar a dudas, que las tierras que integran el fundo XX, por ser las únicas cultivables en la zona, constituyen un obstáculo para la dotación de tierras que se propone realizar el Instituto, que es precisamente la condición que exige el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria para la aplicación del procedimiento excepcional previsto en dicho artículo y así se declara.

Ahora bien, declarado como ha sido que el fundo XX, cumple con su función social, corresponde analizar si existen en la zona circunvecina tierras expropiables en la apelación establecida en el artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria tal como lo afirma el expropiado, o si, por el contrario, como lo asevera el expropiante, no existen en la zona tierras susceptibles de expropiación.

El Instituto expropiante sostiene "que en el lugar donde se encuentra ubicada la hacienda no existen tierras expropiables en la prelación contemplada en el artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria, ni baldíos ni fundos rústicos del dominio privado de la Nación o de Institutos Autónomos del Estado, ni en forma alguna inmuebles que hubieren pasado al patrimonio nacional en razón o como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública".

Por su parte el expropiado sostuvo que sí existen tierras de las citadas en el artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria, ya que el fundo XX, en la hacienda denominada ZZ, que forma parte del fundo, linda por el Sur con terrenos de la hacienda NN, propiedad de la Nación. Ahora bien, si bien es cierto que en la certificación remitida por el Registrador se señala como lindero Sur de la Hacienda ZZ, la hacienda NN, propiedad de la Nación, no es menos cierto que no aparece probado en autos que esos terrenos son apropiados para la explotación agrícola. Razones por las cuales estiman los sentenciadores que no está probado en autos que en la zona circunvecina existan tierras apropiadas para establecer una adecuada organización agraria, y así se declara.

1255.

CSJ - SPA

8-11-65

G.O. N° 27888, 13-11-65, pp. 207.669 - 207.670

*En materia de expropiación agraria, son inexpropiables los terrenos o fundos cuya extensión no exceda*

*de 150 hectáreas de primera clase o sus equivalentes en tierras de otra calidad.*

1) *Cuestión Previa.* Alegó la parte demandada al contestar la solicitud de expropiación, que el fundo objeto de este juicio es inexpropiable, a tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Reforma Agraria que dispone: “Son igualmente inexpropiables los terrenos o fundos cuya extensión no exceda de ciento cincuenta (150) hectáreas de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades, según lo que al efecto se establezca en el Reglamento. Las equivalencias a que se refiere este artículo estarán comprendidas entre ciento cincuenta (150) y cinco mil (5.000) hectáreas”.

Es necesario, por consiguiente, determinar si el fundo a que se contrae el presente juicio, se encuentra comprendido en lo relativo a sus medidas, en las previsiones de la citada norma.

Cabe al respecto observar que, según consta en el informe del justiprecio realizado por los peritos en el juicio, la extensión total del fundo quedó determinada así:

80,00 hectáreas de tierras de Segunda Clase.

15,96 hectáreas de tierra de Tercera Clase.

144,55 hectáreas de tierra de Sexta Clase.

240,51 hectáreas de tierra en total.

Según la anterior especificación, el fundo carece de tierras de Primera Clase; por consiguiente, al no medir siquiera las 150 hectáreas de dicha clase prevista como inexpropiables en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 *ejusdem*, se hace necesario investigar si las hectáreas de las otras Clases señaladas en el justiprecio, alcanzan las medidas mínimas indicadas en dicho artículo para que proceda la expropiación.

Hay que observar, en este sentido, que, al no existir en el fundo tierras de Primera Clase, es necesario convertir la extensión de las distintas categorías de tierras que contiene el fundo, en valores referidos, a tierras de Primera, para así establecer si la extensión equivalente que resulte es superior o no a las 150 hectáreas que prevé el artículo citado.

Es de señalar, ante todo, que, mientras no se dicte el Reglamento de la Ley que rige la materia, al cual se remite la disposición agraria analizada, es necesario acudir a las pautas contenidas en el artículo 198 *ejusdem*, en el que se establece una escala provisional de valores. Por tanto, con relación al caso de autos, siendo de 150 hectáreas el límite de inexpropiabilidad previsto en el citado artículo 29, puede llegarse, de acuerdo con las puntuaciones y extensiones previstas en el artículo 198, a las siguientes equivalencias:

1) *Tierras de Segunda Clase:* Si el límite inexpropiable en tierras de Primera Clase es de 150 hectáreas, y el límite inexpropiable en Tierras de Segunda Clase, está (según el artículo 198 entre 151 y

200 hectáreas, es necesario para establecer la equivalencia entre las tierras de Segunda y de Primera Clase, tomar el promedio entre las dos extensiones que la Ley establece para las tierras de Segunda Clase, que es de 175 hectáreas. O sea, que 150 hectáreas de Primera Clase son equivalentes al promedio inexpropiable de 175 hectáreas de Segunda Clase.

Ahora bien, para reducir estos valores de equivalencia al valor de una hectárea, o sea, para saber a cuánto equivale una hectárea de tierra de Segunda Clase respecto a tierras de Primera Clase, basta dividir el límite de las 150 hectáreas de Primera Clase por las 175 hectáreas obtenidas en el promedio de la Segunda, lo cual dé un cociente de 0,857 hectáreas, que es el equivalente de una hectárea de Segunda Clase con relación a una hectárea de Primera Clase.

Para establecer, con referencia al caso de autos, la equivalencia entre las tierras de Tercera y Sexta Clase, con las tierras de Primera Clase es necesario hacer operaciones similares a la realizada con las tierras de Segunda Clase, operaciones mediante las cuales se llega a lo siguiente:

2) *Tierras de Tercera Clase:*

a) Límite inexpropiable de tierras de Primera Clase: 150 hectáreas;

b) Límite inexpropiable de tierras de Tercera Clase entre 201 y 300 hectáreas.

c) Promedio inexpropiable en tierras de Tercera Clase, igual a:

$$\frac{201 + 300}{2} = 250 \text{ Has.}$$

d) Equivalencias de una hectárea de Tercera Clase con relación a 1 hectárea de Primera Clase:  $\frac{150}{250} = 0,60 \text{ Has.}$

Por tanto, una hectárea de tierra de Tercera Clase es equivalente a 0,60 hectáreas de tierra de Primera Clase.

3) *Tierras de Sexta Clase:*

a) Límite inexpropiable en tierras de Primera Clase: 150 hectáreas.

b) Límite inexpropiable en tierras de Sexta Clase: entre 1.001 y 2.500 hectáreas.

c) Promedio inexpropiable en tierra de Sexta clase, igual a:

$$\frac{1.001 + 2.500}{2} = 1.750 \text{ Has.}$$

d) Equivalente de una hectárea de Sexta Clase con relación a una Hectárea de Primera Clase:  $\frac{150}{1.750} 0,085$  Has.

Por consiguiente, una hectárea de tierra de Sexta Clase es equivalente a 0,085 hectáreas de tierra de Primera Clase.

Establecidas las equivalencias entre las diversas clases de tierras contenidas en el fundo objeto de la expropiación, falta establecer los resultados de ellas, bajo las bases de la extensión fijada en el justiprecio.

En efecto, la referida prueba arrojó, según se ha dicho, las siguientes medidas:

Tierras de Segunda Clase .....	80,00 Hectáreas
Tierras de Tercera Clase .....	15,96 Hectáreas
Tierras de Sexta Clase .....	144,55 Hectáreas

Según las equivalencias determinadas con anterioridad, las referidas Clases pueden concretarse en los siguientes resultados:

1) *Tierras de Segunda Clase*: 1 hectárea de esta clase de tierra es equivalente a 0,857 hectáreas de Primera: Luego:  $80,00 \times 0,857 = 68,56$  Has. de tierra de Primera Clase.

2) *Tierras de Tercera Clase*: 1 hectárea de esta Clase de tierra es equivalente a 0,60 hectáreas de Primera. Luego:  $15,96 \times 0,60 = 9,57$  Has. de tierras de Primera Clase.

3) *Tierras de Sexta Clase*: 1 hectárea de esta clase de tierra equivale a 0,085 hectáreas de Primera. Por tanto:  $144,55 \times 0,085 = 12,28$  Has. de tierra de Primera Clase.

La suma de los cálculos que anteceden arrojan el resultado siguiente:

68,56 hectáreas de Primera Clase
9,57 hectáreas de Primera Clase
12,28 hectáreas de Primera Clase
Total: 90,41 hectáreas de Primera Clase.

Por consiguiente, si el límite de las tierras y fundos inexpropiables está fijado en ciento cincuenta (150) hectáreas de Primera Clase, según el artículo 29 de la Ley de Reforma Agraria; y si el fundo objeto de la presente expropiación tiene, conforme a lo establecido, un área de noventa hectáreas con cuarenta y un áreas (90,41 Has.) de tierras de Primera Clase, según las equivalencias establecidas en el artículo 198 de la Ley, forzoso es concluir que el fundo en referencia es inexpropiable conforme a lo dispuesto en la norma señalada.

1256. CSJ - SPA 15-2-66  
G.F. N° 51 - 1968, pp. 157-158

*Si un fundo cumple su misión social no podrá ser expropiado.*

La anterior certificación y la constancia producidas, que tienen el carácter de documentos públicos, por haber sido emitidas por funcionarios competentes y con facultades para hacerlo, comprueban satisfactoriamente, a juicio de la Sala, los extremos exigidos por el citado artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, en sus apartes e) y d), en el sentido de que en los fundos de cuya expropiación se trata, se cumplía con las normas reguladoras del trabajo asalariado y que los fundos fueron inscritos en la Oficina de Catastro en el plazo previsto en el artículo 53 de la misma Ley. Ahora bien, con las pruebas testimoniales de los señores Diego Lozada y Francisco Tovar Lozada, apreciadas y acogidas por el Juez de la Primera Instancia, aunadas a las citadas precedentemente, la demandada ha probado que los fundos "Goajira Arriba" y "Goajira Abajo", cumplen debidamente con la función social de la propiedad, no siendo por tanto expropiables, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 19 de dicha Ley. De consiguiente, la solicitud de expropiación de los mencionados fundos, debe ser declarada sin lugar, como en efecto se hace y, por consecuencia, no entra la Sala a decidir respecto a la apelación del expropiante.

1257. CSJ - SPA 3-12-69  
G.F. N° 66, 1969, pp. 197-199  
G.O. N° 1447 Extr. 15-12-70, p. 4

*Son afectables a los fines de la reforma agraria, los fundos ocupados por las explotaciones de hidrocarburos, aún cuando estén cumpliendo sus finalidades específicas.*

La Corte observa:

El artículo 14 de la Ley de Reforma Agraria estatuye que "son afectables a los fines de la Reforma Agraria las superficies de los predios rústicos a que se refiere este Capítulo, ocupadas por las explotaciones de hidrocarburos y mineras, así como aquellas reservadas o destinadas por la Administración Pública para el establecimiento de servicios públicos u otras obras, cuando el Instituto Agrario Nacional considera que ellas pueden ser utilizadas en explotaciones agropecuarias, sin interferir el desenvolvimiento de las actividades antes indicadas y así lo acordare el Ejecutivo Nacional".

“A tal efecto, el Ejecutivo Nacional hará los arreglos concernientes a las expropiaciones pertinentes para el empleo de estas superficies, conforme a los planes de la Reforma Agraria”.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 187, de fecha 3 de noviembre de 1964, expedido con el fin de inspeccionar, en forma suprema, todos los trabajos y actividades relacionadas con los hidrocarburos por tratarse de una materia de utilidad pública, y para regular la distribución y consumo de la riqueza petrolera, a fin de impulsar el desarrollo económico del país, confiere el derecho de efectuar el expendio de productos derivados de los hidrocarburos a las personas que hayan previamente obtenido el permiso correspondiente del Ministerio del Ramo y de los organismos municipales u otros que sean procedentes; y al mismo tiempo establece (artículo 2°) que “todo traspaso, construcción, modificación, destrucción, o negociación de instalaciones, edificaciones u obras, para expender productos derivados de los hidrocarburos, deberá ser previamente aprobado mediante la expedición del permiso correspondiente”.

Conforme a los textos citados se hallan afectados para los fines de la Reforma Agraria, los fundos ocupados por las explotaciones de hidrocarburos, entendiéndose que están en esa situación aquellas que sirvan, efectivamente, a las actividades que se cumplen en virtud de los derechos que otorga la concesión, es decir, para la exploración del territorio en busca de petróleo, asfalto, gas natural y demás hidrocarburos; para la explotación de yacimientos de los mismos, cualquiera que sea su origen o colocación; para su manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento de las sustancias explotadas, etc. En esta forma y no en otra distinta, debe interpretarse el alcance del artículo 14 de la Ley Agraria que sólo ha querido conciliar la utilidad pública o social que es común a la actividad petrolera y a la que se supone el proceso de la Reforma Agraria sin menoscabo del desarrollo económico que las leyes especiales de una y otra materia persiguen. Pero de ninguna manera debe extenderse esta interpretación al extremo pretendido por el impugnante cuyo alegato confunde la explotación petrolera con la actividad mercantil que cumple un particular al detallar para el público la venta de gasolina u otros productos derivados de los hidrocarburos. En virtud de lo expuesto, no se trata en el caso de la expropiación de predios rústicos ocupados por explotaciones petroleras que es a los que se refiere el artículo 14 *ejusdem* ni es admisible a esta disposición legal lo previsto por el Decreto N° 187, antes aludido, pues la materia a que éste se contrae tiene que ver únicamente con el régimen que asegure el racional desenvolvimiento, en las máximas condiciones de eficiencia técnica y económica, de la distribución de los productos derivados de los hidrocarburos, como medio de evitar la competencia injustificada que puede encarecer la prestación del servicio mencionado, a cuyo efecto, el Estado asume su prestación, como factor de equilibrio

y por medio de los organismos competentes, en aquellas zonas en que la conveniencia nacional lo reclame. En tal orden de razones, tampoco tendría aplicación lo previsto en el artículo 2º del expresado Decreto, pues no se trata tampoco de la expropiación de la bomba de gasolina ni de las instalaciones u obras que ella contenga, sino de la expropiación de una finca rural para los fines de la Reforma Agraria.

1258.

CSJ - SPA

14-8-69

G.F. N° 65, 1969, pp. 146-149

*Son inexpropiables los inmuebles o fundos cuya extensión no exceda de 150 hectáreas de primera clase o su equivalencia en tierras de otra calidad.*

En relación con la solicitud del expropiante en el sentido de que sea revocada la decisión que declaró inexpropiables las extensiones del fundo El Banco, de 150 y 149 hectáreas que pertenecen a Ramón Pimentel Hardy y a Alicia Hardy de Pimentel, respectivamente, la Corte observa: no se trata en el caso de resolver un problema sobre la propiedad de la finca expropiada, como lo afirma el apoderado del IAN, que es cuestión extraña a este procedimiento, sino de poder determinar si los nombrados condueños se hallan amparados por el beneficio de inexpropiabilidad que consagra el artículo 29 de la Ley. Dicha disposición establece: "Son igualmente inexpropiables los terrenos o fundos cuya extensión no exceda de 150 hectáreas de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades, según lo que al efecto se establezca en el Reglamento".

"Las equivalencias a que se refiere este artículo estarán comprendidas entre 150 y 5.000 hectáreas".

Conforme a la disposición transcrita, el expresado beneficio se acuerda en favor de los dueños de fundos o terrenos comprendidos por las circunstancias referidas en cuanto a la extensión o cabida de la respectiva propiedad. En esta forma, el Legislador reconoce también al expropiado el derecho a una parte de la tierra de cuyo dominio y posesión se le priva. Pero el beneficio acordado a los propietarios en esta situación se halla limitado y cesa, por consiguiente, la condición de inexpropiabilidad para los fundos y reservas, cuando constituidos por tierras incultas o mantenidas ociosas no hubiesen sido cultivadas en el término de tres años o no se hubiese organizado en ellas una explotación ganadera eficiente en el término de cinco años, a partir de la fecha de efectuada la dotación de tierras o fijada la reserva, o si durante ese lapso han estado explotadas en forma indirecta. (Artículo 32 de la Ley). De la misma

manera opera la excepción a que se refiere el artículo 33 *ejusdem*, cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos, constituya un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan, debiendo el Instituto Agrario Nacional, a este último efecto, comprobar los extremos exigidos por dicha disposición legal. Al respecto dice el informe técnico a que se refiere el artículo 24 de la Ley de la materia, el cual cursa a los folios del 23 al 35 primer cuaderno del expediente: "El fundo está copado totalmente de campesinos ocupantes desde el año de 1958, teniendo actualmente vividas dentro del mismo, ocho familias campesinas, pero hay un promedio de 400 familias que dependen directamente de las explotaciones llevadas a cabo en estos terrenos, según informaciones del Sindicato Agrícola de San Joaquín". Añade a continuación dicho informe que la finca fue solicitada por ese Sindicato para que se adquiriera en su totalidad con el respaldo de un censo de 200 agricultores que trabajan en ella; que la capacidad de asentamiento de estas tierras puede calcularse en base a una dotación de cinco hectáreas por familia; resultando entonces que se cuenta con tierra aprovechable para un máximo de 170 familias, pues la totalidad del fundo es aprovechable con fines de dotación. Y después de informar sobre la capacidad agrícola, las condiciones de vivienda, alimentación y vestidos de la población rural, la tendencia ascendente de la presión campesina, la clasificación de la tierra, etc., concluye diciendo que los terrenos del fundo El Banco son económicamente explotables y que en base a su capacidad agrológica ofrece buenas condiciones para el cultivo intensivo siempre que se supla la falta de agua superficial utilizable para el riego por fuentes subterráneas dentro de una planificación con mejores métodos de trabajo para asegurar mayores rendimientos por hectárea. Como consideración final recomienda adquirir la totalidad del fundo y al respecto dice: "la superficie total del fundo está completamente topada de cultivos de campesinos, que vienen manteniendo esas explotaciones desde hace varios años; pero es el caso de que según informaciones dadas por el Sindicato Agrícola de San Joaquín, los dueños piensan reservarse parte de los terrenos hacia la parte norte, que colindan con la carretera Maracay-Valencia, en una extensión mínima de 250 hectáreas; esto significa que de producirse la compra por el Instituto y reservarse esta porción el dueño, habrá necesariamente que reubicar los campesinos desalojados de esta porción que hoy ocupan".

Aun cuando el informe técnico ha sido objeto de impugnación por la parte expropiada, no se ha producido contra él ninguna prueba que afecte el mérito que surge de su contenido, motivo por el cual ha quedado demostrado en autos que las tierras del fundo El Banco son económicamente explotables y, en consecuencia, el cumplimiento de este requisito permite la adquisición de las mis-

mas a título oneroso para dedicarlas a la Reforma Agraria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley de la materia.

Ahora bien, en cuanto a lo decidido por el fallo apelado que declaró inexpropiables, en virtud de su cabida, los lotes pertenecientes a Alicia Hardy de Pimentel y a Ramón Pimentel Hardy, esa protección se aplica en favor de quienes resulten dueños de fundos o terrenos cuya extensión no exceda de 150 hectáreas de primera clase. A este respecto es de fundamental importancia observar que la entidad expropiante formuló la solicitud de expropiación sobre la totalidad del fundo "El Banco" y que de éste forman parte las porciones adquiridas por Alicia Hardy de Pimentel y Ramón Pimentel Hardy, dos días antes de la fecha de presentación de la referida solicitud. En consecuencia, las expresadas ventas no constituyen propiamente una desmembración del inmueble que es objeto de la expropiación ni da a los nuevos adquirentes, por el solo hecho de la adquisición, el derecho a sustraer del proceso expropiatorio el dominio de sus respectivas áreas de terreno. En el caso de autos, tal derecho sobre las porciones adquiridas por los nombrados propietarios debe entenderse trasladado, proporcionalmente, al precio de la finca. Así se declara.

Por tales motivos, debe ser revocado por la Corte, y así se declara, el fallo apelado en la parte que declara inexpropiables las referidas superficies. Se exceptúa únicamente de los efectos de esta revocatoria, la nombrada extensión de 23,5 hectáreas, a la cual renunció el Instituto expropiante, por constituir una mina de arena no aprovechable para fines de Reforma Agraria en tierras de quinta clase que aparecen señaladas en el plano correspondiente al justiprecio, como Serie Maracay, fase arenosa y distinguida como Ares de la mina.

#### 4. LA FINALIDAD PERSEGUIDA

##### A. *La utilidad pública*

1259. CFC - SF 16-11-43  
M. 1944, p. 332

*Las empresas concesionarias pueden expropiar cuando la utilidad pública y el interés particular de dichas empresas coincide.*

Es de advertir que la facultad que tienen la Nación, los Estados v los Municipios es constitucional y encaminada además a la defensa del interés público, equivalente a la utilidad pública de que habla la Ley, concepto de ilimitada amplitud que comprende no sólo lo material y económico, sino hasta lo moral y estético.

La subrogación de tal atribución constitucional en las compañías concesionarias se sobreentiende que es sólo cuando la utilidad pública y el interés particular de dichas empresas coincide; ejerciendo éstas tal facultad delegada, defienden o logran, así sea indirectamente, la utilidad pública que es el fundamento de la expropiación; pero no puede interpretarse tal subrogación, circunstancial y limitada, como una renuncia total que hace la Nación a derechos y deberes sagrados por constitucionales dejando de lado la utilidad pública que llega en ocasiones a confundirse con el orden público.

1260.

CF

31-5-55

G.F. N° 8, 1955, pp. 284 - 286

*La expropiación procede aun cuando se trate de obras ya construidas, si su utilidad es manifiesta.*

Objeción de fondo que también hace el demandado a la acción intentada consiste en sostener que cuando la Ley habla en su artículo 11 de “las construcciones de ferrocarriles, carreteras, caminos, edificios para escuela, etc.”, se refiere tan sólo a construcciones FUTURAS y no a las obras de tal naturaleza que ya estuvieren construidas. Y no es así. No es así, porque si bien es sabido que la causa y el fin de la expropiación son precisamente la obra pública requerida y de ninguna manera los trabajos ejecutados para ello, los cuales apenas constituyen tan sólo el medio adecuado para el logro de la finalidad propuesta, no es la “construcción” material, es decir, el trabajo invertido en la obra lo que ha tenido en mientes la Ley al disponer la medida extraordinaria de la expropiación, sino la obra misma, la obra considerada en sí misma, independientemente de las peripecias inherentes a su ejecución. De allí que la expropiación proceda aun cuando se trate de obras ya construidas, si su utilidad es manifiesta. Desde el siglo pasado el tratadista Accame, en su obra “Dell’espropriazione per causa di pubblica utilità”, (Génova, 1853), comentando la Ley Sarda de 1859, rebatió la misma tesis que ahora se ha esgrimido, la cual surgió por primera vez en Francia con motivo de la frase “execution des travaux” que aparecía en el texto de la ley gala. En Italia, cuya ley contenía una expresión equivalente a la francesa, “lavori da eseguirsi”, también se suscitó la cuestión, y contra el parecer de quienes sostuvieran el criterio de que sólo las obras “por hacer” podían ser objeto de expropiación, prevaleció de manera concluyente la opinión preconizada por los más autorizados tratadistas, no obstante que, como ya se ha visto, el texto ambiguo de aquellas legislaciones se prestaba a la discusión. En Venezuela no hay lugar a dudas ni vacilaciones, dada la amplitud del texto legislativo. “Se considerarán como obras de utilidad pública —dice el artículo 2° de la Ley de Expropiación—

LAS QUE TENGAN POR OBJETO DIRECTO PROPORCIONAR A LA NACION EN GENERAL, a uno o más Estados o Territorios, a uno o más pueblos o regiones, CUALESQUIERA USOS O MEJORAS QUE CEDAN EN BENEFICIO COMUN". Ante un precepto legal así concebido, nada autoriza la interpretación restrictiva, limitada a las obras "por hacer" y no a las obras ya hechas o construidas. De prevalecer el criterio sustentado por el objetante a la presente expropiación, era evidente que jamás podría expropiarse un edificio para destinarlo a una Escuela o a un Asilo de Infancia; pues ante la decisión del Poder Público, orientada a tal fin, se alzaría la oposición del propietario, rechazando la acción por violación de la ley; lo que es un contrasentido. Tampoco podrían expropiarse los monumentos o lugares históricos con miras a conservación para el patrimonio moral de la Nación.

Pese, pues a la ambigüedad del texto de la ley italiana que hemos visto —*lavori da eseguirsi*—, los más conspicuos tratadistas no vacilan en proclamar que el alcance de ese texto no está limitado a las obras "futuras" o "por hacer", sino que comprende también las obras ya construidas. En este sentido se pronuncia Arturo Lentini: "Fin principal y ordinario de la expropiación es la ejecución de trabajos de interés público, y puesto que éste es el caso más común que ocurre en la práctica, es natural que de él se haya ocupado principalmente el legislador..."; que el legislador, al hablar de ejecución de obras ha entendido referirse al caso más corriente, pero no exclusivamente a ello, lo está demostrando el hecho de que la ley contempla expropiaciones de monumentos históricos no susceptibles de cambio de destino, y la relación sobre el proyecto de ley que declara ser la ejecución de trabajos el fin primordial, pero no el único". (*L'Espropriazione per Causa di Pubblica Utilità*, Miliano, 1936, páginas 67-68). Y por su parte, Sabbatini y Viamonti, después de rebatir con lujo de argumentos la tesis contraria, dicen: "En fin, si se puede expropiar un terreno para construir un edificio y destinarlo a obra de interés público; si se puede con tal fin demoler en todo o en parte uno o varios edificios; si se admite también que se puede ocuparlos para la ampliación de una obra ya construida: ¿por qué no ha de proceder la expropiación de estos edificios, de aquel terreno una vez demostrado que son adecuados para el destino que se les quiere dar; que su cesión es necesaria, y que el nuevo destino es motivado por una causa de utilidad pública?" (*Commento alle Legge sull'Espropriazione per Pubblica Utilità*, 3º ed. Vol. 1º, página 104).

En este orden de ideas, el representante de la Nación aduce: "Si es permitido recurrir al procedimiento de expropiación para poder construir esa carretera o ese oleoducto, con mayor razón tiene que estar autorizado ese mismo procedimiento para impedir que se vaya a destruir una u otra obra después que ya están construidas..." Lo contrario "equivale a sostener el absurdo de que

la obra es de utilidad pública cuando aún no se le ha construido, y que en cambio, pierde ese carácter después que se la construye”.

Véase N° 123 bis.

1261. CF 13-5-58  
G.F. N° 20, 1958, pp. 65-66

*La expropiación tiene por objeto fundamental obtener la propiedad de bienes necesarios a la realización de obras de utilidad pública o social.*

Primero: El procedimiento especial que establece la Ley de Expropiación para obtener la propiedad de bienes necesarios a la realización de obras de utilidad pública o social, tiene como característica más resaltante la celeridad en la tramitación del juicio para hacer posible la más pronta ejecución de aquellas obras. Ese rango lo evidencian los artículos 5 y 7, de la Ley, que prohíben la suspensión o interrupción del juicio a causa de acciones que se intentaren sobre la cosa que se trata de expropiar, el artículo 23, que limita a un solo lapso la promoción y evacuación de pruebas en caso de oposición, el 29 que ordena comenzar la relación necesariamente en la audiencia siguiente al vencimiento del lapso probatorio y continuarla ininterrumpidamente hasta su terminación, disponiendo a la vez que el mismo día en que termine la relación se fije la segunda audiencia para informes y se oigan éstos en audiencias sucesivas. Este procedimiento acelerado obedece al propósito indicado de facilitar la ejecución de las obras consideradas de utilidad pública, y consecuente con ello, el artículo 7 dispone que “las acciones reales que se intenten sobre el fundo que se trata de expropiar no interrumpirá el juicio de expropiación ni podrán interrumpir sus efectos”. De modo que al dictarse la sentencia que acuerde la expropiación y si no hubiere lugar a apelación, ha de procederse, conforme al Título IV de la Ley, a la determinación del precio de la cosa expropiada, y luego a efectuar el pago, o a depositarlo judicialmente, si hubiere oposición de quienes se creyeren con derecho al precio, como se previene en el artículo 45.

Es este, en resumen, el ciclo del juicio de expropiación que la Ley no permite interrumpir.

Véase Nos. 1266 y 1267 bis.

B. *El interés social: la expropiación con fines de Reforma Agraria*

1262. CSJ - SPA 23-11-61  
G.F. N° 34, 1961, pp. 97-100

*Las fincas que cumplen su función social son expropiables sólo de manera excepcional y en este caso, exclusivamente, se justifica una forma de pago preferida distinta a la establecida en el artículo 178.*

Ahora bien, este artículo 33 se contrae, según su texto, a un caso especial de expropiación. En efecto, dice así dicho artículo:

Artículo 33. Cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos, constituya un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan, *procederá por excepción*, la expropiación total o parcial de ellos aun cuando corresponda a cualquiera de las clasificaciones indicadas en los artículos 26 y 29 de este capítulo.

A los efectos expresados el Instituto deberá comprobar, en el juicio respectivo, los extremos del presente artículo. *EN ESTE CASO se pagarán en efectivo las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento. El saldo se pagará en bonos de tipo "C", según lo dispone el artículo 174 de la presente Ley.*

En la exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Agraria presentado al Congreso, se justifica así la citada norma:

La disposición del artículo 36 (hoy 33) obedece a necesidades técnicas imprescindibles en la ejecución de los planes agrarios, pero sólo de manera excepcional. Como límite a esta facultad discrecional que se concede al Estado y por principio de evidente justicia, se establece al final del artículo una forma de pago preferida, que equivale al pago de contado, pues los bonos del tipo "C" son de fácil colocación en el mercado por su valor nominal. *Es lo menos que puede concederse tratándose de fincas que cumplen su FUNCIÓN SOCIAL.* (La Ley de Reforma Agraria en las Cámaras Legislativas, Tomo I, página 37).

Como puede observarse, la indicada disposición no sólo constituye una excepción en cuanto autoriza la expropiación de fundos que por cumplir con su función social serían normalmente inexpropiables, sino también respecto a las condiciones privilegiadas de pago que se adopten en estos casos. En efecto las normas generales que regulan la forma de pago, de las fincas expropiadas para los Fines de la Reforma Agraria, se encuentran establecidas en el Capítulo I, del Título X de la Ley Agraria, que se refiere concretamente a la deuda agraria...

Pero como excepción a esta forma normal y general para el pago de los fundos expropiables para fines de la Reforma Agraria, contemplada la Ley el caso taxativo del artículo 33 *ejusdem*, conforme al cual, únicamente en el supuesto específico y excepcional de expropiación de un fundo que cumpla con su *función social*, el precio podrá ser pagado así: en *efectivo* las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento, y el saldo en Bonos de tipo "C".

1263.

CSJ - SPA  
G.F. N° 36, 1962, p. 44

26-4-62

*La condición de inexpropiabilidad de los fundos, en los casos señalados en los artículos 29 y 30 de la Ley de Reforma Agraria, cesa según lo dispuesto en el artículo 32 ejusdem, cuando no se ajustan a la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento no se hace en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.*

Al respecto la Sala observa: Los peritos justipreciadores del fundo, cuyo testimonio invoca la defensa de la propiedad, al referirse en su informe a las tierras desforestadas, anotan lo siguiente: "Valor de tres y media hectáreas de tala, asiento de cultivos temporales y semipermanentes", "Mil matas de cacao sembradas en forma dispersa, bajo sombra inapropiada, en malas condiciones fitosanitarias, ocupando una superficie de una y media hectáreas, con una producción ínfima, consecuencia del descuido en labores culturales".

Ahora bien, si se tiene en cuenta la extensión del fundo que es de ochenta y tres hectáreas, la superficie deforestada es inferior a la décima parte de la finca, lo que implica una labor de poca significación. Si a ello se agrega que la producción, según los expertos, es ínfima a "consecuencia del descuido en (las) labores culturales", es forzoso concluir que el fundo de que se trata no puede considerarse que esté realmente cultivado. En tal sentido el Artículo 19 de la Ley advierte que, a los fines de la Reforma Agraria, la propiedad de la tierra cumple su función social cuando se ajusta "a la explotación *eficiente* y a su aprovechamiento apreciable en tal forma que los factores de producción se apliquen *eficientemente* en ellas de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características".

Por tanto, la situación actual del fundo no cumple con los requerimientos de la Ley para que pueda tenersele como cultivado,

cesando en consecuencia la condición de inexpropiabilidad según lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley.

1264. CSJ - SPA 23-10-63  
G.O. N° 27295, 14-11-63, pp. 202.961 - 202.962

*En la expropiación agraria los juzgadores deben seguir el siguiente orden procesal: deben determinar si el fundo cumple o no función social, para luego decidir sobre la procedencia de la expropiación; y en caso afirmativo, determinar la suma y la forma de pago.*

No obstante esta impresión, 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 fue 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 cómo 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 el presente caso. Este es el orden procesal que deben seguir los Tribunales de Instancia 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 números 1° y 2° 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 tierras de agricultores dedicados a la ceba de ganado en forma extensiva, conforme a los numerales 2° y 3° del artículo 27 *ejusdem*; y (2) con bonos "A" todos los demás fundos que no cumplan con su función social y aun 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 más que crea encontrar razones o circunstancias de hecho que a su juicio favorecen al expropiado o al expropiante y que pudieran hacer como más justa una decisión que modifique los porcentajes de bonos y dinero efectivo previstos en la Ley o a la clase de aquéllos que deban 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 juzgador 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 por ciento de su valor en Bonos clase "B", en lugar de Bonos clase "A"; o por el contrario suponiendo que sí 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 Federman 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 administración 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".

1265.

CSJ - SPA

23-10-63

G.O. N° 27295, 14-11-63, p. 202.962

*Los extremos indicativos del cumplimiento de su función social por un fundo, no necesariamente —si bien es lo normal— han de apreciarse para el momento de la solicitud de expropiación, sino que puede trasladarse para el momento en que se produce la invasión del fundo, siempre que el expropiado compruebe haber hecho uso de todos los recursos legales para hacer valer sus derechos, sin ser, a pesar de ello, satisfecho.*

En efecto la Ley de Reforma Agraria sólo exige en su Artículo 19 el cumplimiento de cinco condiciones para que pueda decirse que un fundo cumple con su función social y como tal sea inexpropiable, conforme a lo dispuesto en el Artículo 26 *ejusdem*, salvo los casos de excepción previstos en el Artículo 33. La Ley no indica que tales extremos deben llenarse para el momento en que se solicita la expropiación; sin embargo así debe entenderse de un modo general,

conforme al contenido del Artículo 27 *ejusdem*, que determina el orden de prelación que debe seguirse en la expropiación de fundos con estos fines de Reforma Agraria. En este caso de invasión violenta de un fundo, por grupos campesinos, si la solicitud de expropiación se ha retardado por causa no imputable al expropiado no puede exigirse sin embargo, al propietario que para el momento de la expropiación esté haciendo una explotación eficiente de la tierra (a), con prácticas adecuadas de conservación; (b) dirigiendo personalmente la empresa, asumiendo su responsabilidad financiera; (c) y manejando la fuente de trabajo y conforme a las leyes sociales correspondientes; (d) porque ello equivaldría a exigirle el cumplimiento de obligaciones que hechos de fuerza lo impidan cumplir. En tal situación, la apreciación judicial sobre el cumplimiento o no de los extremos previstos en el Artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria en materia de expropiación para estos fines debe trasladarse al momento de la invasión, siempre y cuando el expropiado compruebe haber hecho uso de todos los recursos legales correspondientes, posesorios y de propiedad, ante las autoridades judiciales y de policía para hacer valer sus derechos, sin ser, a pesar de ello, satisfecho. De otro modo la invasión misma puede interpretarse como tolerada por él y apreciarse más bien como una prueba de que para el momento de la expropiación no cumplía el fundo con su función social.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

##### 1. LA DECLARATORIA LEGISLATIVA DE UTILIDAD PUBLICA

###### A. *Autoridad competente*

1266. CFC - SF 18-5-45  
M. 1946, pp. 224-225

*Corresponde generalmente a las autoridades legislativas la calificación de la utilidad pública sin que puedan los jueces revisar la declaratoria realizada por aquellas en tal sentido.*

La primera defensa, invocada 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, debe 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 no previstas con una enumeración de 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 distinguir entre sus condiciones extrínsecas y su concepto de utilidad pública o social.

Pero es muy significativo que la ley que entró en vigor 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 qué 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 esta materia sólo les incumbe examinar si se aplicaron los preceptos legales. (G. Baudry, *L'Expropriation...* año de 1937, páginas 5 y 6, número 5; Ricci, *Derecho Civil*, edición italiana de 1907 y de 1926, tomo 2, número 58, página 101).

A mayor abundamiento, se observa, como puede verificarse en las más variadas fuentes, que el concepto de utilidad pública ha ido evolucionando progresivamente y haciéndose cada vez más amplio; 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 manifieste 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).

1267. CFC - SF 29-10-48  
C.L. 1948-1949, Anuario, 1948, pp. 789-790

*La declaratoria de utilidad pública corresponde a los órganos colegiados del Estado.*

Según se establece en el artículo 2º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social: “Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Territorios a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados o de las Municipalidades, los Institutos Autónomos o de particulares o empresas debidamente autorizadas”.

Estadefinición de la utilidad pública está implicada en toda obra emprendida por los órganos del Estado o por particulares que sean concesionarios de aquéllos o estén debidamente autorizados, porque esas obras realizadas en cumplimiento de sus fines administrativos son de interés colectivo. Y para que este interés no sea desvirtuado por los personeros de la administración utilizando el poder para fines particulares, el Legislador exige la declaratoria previa de utilidad pública y atribuye la facultad de emitir esa declaratoria a los órganos colegiados del Estado que ejercen de manera más directa la representación de la soberanía nacional.

De suerte que esta cuestión de la utilidad pública se reduce a una cuestión formal de que haya sido declarada previamente por el órgano competente. En el caso de autos, la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo hizo la correspondiente declaración por Acuerdo de 29 de enero de 1944.

La circunstancia de que el Ejecutivo del Estado haya emprendido el cumplimiento de ese Acuerdo en 11 de julio de 1947, no contraría la naturaleza de la obra como para restarle el carácter de utilidad pública declarado por la Asamblea Legislativa. Esa dilación concierne a la ejecución de la política administrativa de los personeros ejecutivos del Estado y no puede ser motivo para fundar la oposición hecha.

B. *Declaratoria general de utilidad pública*

1268. CF 31-5-55  
G.F. N° 8, 1955, p. 284

*En relación a las obras declaradas en forma general de utilidad pública por la Ley de Expropiación, no es necesario ninguna declaratoria especial de la misma.*

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 expropiado; 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.

C. *Consecuencias*

*La declaratoria legislativa de utilidad pública es irrevisable por la autoridad judicial.*

Véase N° 1266.

## 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A. *El Decreto de Ejecución*a. *Efectos*a' *Obligación de transmitir la propiedad*

*Decretada la ejecución de una obra declarada de utilidad pública, y por tanto decretada la expropiación, los propietarios quedan obligados ipso facto a transmitir al Estado los bienes indispensables para la realización de aquélla.*

Véase N° 1260.

b' *Efectos sobre el Avalúo*

1269.

CSJ - SPA

25-6-68

G.F. N° 60. 1968, pp. 181-182

*Entre los elementos del avalúo que han de tomar en cuenta los peritos, está el valor establecido por los actos de transmisión realizados por lo menos, 6 meses antes del Decreto de Ejecución.*

Como punto previo considera, que la presente decisión debe concretarse al examen de la apelación interpuesta por el representante de la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar C. A. puesto que la expropiada renunció a la impugnación que había formulado, derecho perfectamente renunciable que no afecta el orden público.

Argumento básico de la impugnación es que debe ser aplicada al inmueble que se expropia, la densidad o el uso permitidos en la ordenanza vigente para la fecha de la presentación de la demanda; y no la prevista en la ordenanza en vigor para la fecha del Decreto de expropiación del referido inmueble. El criterio, que en definitiva se fije, tiene especial incidencia respecto del precio que ha de darse al inmueble que se expropia al hacerse el avalúo, puesto que en principio, a más densidad de construcción, de hecho corresponde mayor valor comercial.

En cuanto a este punto, o sea cuál de la ordenanzas es aplicable, conviene examinar el texto del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que incluye, entre los elementos de avalúo que han de tomar los expertos a fin de determinar

el precio de lo expropiado, *el valor* establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos *seis (6) meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce (12) meses inmuebles similares*. Esta referencia del Legislador a la fecha del Decreto de expropiación, y que destaca precisamente el momento desde el cual han de producirse diferentes efectos de orden jurídico atinentes a la expropiación misma; y el hecho de no haber dejado su fijación a la sola voluntad del agente administrativo mediante la iniciativa procesal, revela que la fecha del Decreto de expropiación tiene especial relevancia jurídica, en tanto sigue la orientación dominante en la materia de expropiación, reconocida por la jurisprudencia, de que la privación de la propiedad particular en nombre y beneficio de la utilidad pública o social, no debe ser utilizada para el enriquecimiento del particular, pero tampoco como medio de empobrecerlo. Y a tal situación conduciría la aplicación de un régimen legal que menoscaba los legítimos derechos del propietario, los cuales reconocía la legislación vigente para la fecha del Decreto de expropiación. De modo pues, que es la densidad prevista en la Ordenanza de 1951 —vigente para la fecha del Decreto de expropiación del 20 de julio de 1957—, la que debía ser tomada en cuenta, como lo hicieron los expertos, a los fines conducentes de la determinación del avalúo del inmueble expropiado.<sup>9</sup>

En fuerza de lo antes expuesto, se confirma el criterio del Juez de la causa y por tanto se desecha la impugnación fundamentada en que los peritos, al calcular la rentabilidad, acogieron la zonificación R-10 de la Ordenanza de 1951, correspondiente a la fecha del Decreto de expropiación y no tomaron en cuenta lo Ordenanza vigente para 1962, la cual, por lo demás, no contempló provisiones referentes a nueva zonificación para el lugar donde estaba ubicado el inmueble expropiado.

b. *Desviación de Poder*

1270. CSJ - SPA 8-1-70  
G.F. N° 67, 1970, pp. 16-18

*El Decreto de Ejecución está viciado de desviación de poder cuando la finalidad que persigue es distinta a la autorizada legalmente, es decir, el traslado forzoso del dominio.*

En opinión de la Sala, ha quedado debidamente comprobado que los terrenos de propiedad de la demandante, situados al norte de la Plaza Andrés y dentro de los linderos ya señalados, se realizaron trabajos de reconstrucción en los barrios que allí se encontraban,

que en los mismos terrenos que se construyeron, por el Centro Simón Bolívar, treinta y seis bloques de apartamentos y que, posteriormente, con fecha 13 de abril de 1965, el Ejecutivo Nacional ordenó la expropiación de los terrenos en cuestión, procedimiento éste que culminó con el convencimiento de la expropiada y la correspondiente homologación por parte del Tribunal de la causa.

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, dispone, en su artículo 2º que “se considerarán como obras de utilidad pública o social, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Territorios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados o las Municipalidades, los Institutos Autónomos, o de particulares, o empresas debidamente autorizados” y artículo 11 *ejusdem*, establece que “se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, las construcciones de... urbanizaciones obreras...” En todos estos casos, dispone el aparte único del mismo artículo, bastará el Decreto de la Autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva.

Comprobado como ha sido, que antes de dictarse el Decreto expropiatorio N° 310, ya se habían construido en el lote de terreno, por gestión del Gobierno Nacional, los treinta y seis bloques de apartamentos que integran la urbanización obrera “Pinto Salinas Este”, es evidente que ante la imposibilidad de que dichos terrenos fueran reivindicados por su propietario, por existir en ellos una obra permanente de utilidad pública, sólo correspondía el pago de lo expropiado.

En sentencia reciente (de fecha 11 de febrero de 1969), la Sala, ratificando su jurisprudencia, estableció que las disposiciones pertinentes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no pueden referirse, simplemente, a las obras por hacer, sino también a las ya hechas, ya que “sería absurdo sostener que la obra es de utilidad pública cuando aún no se la ha construido, y pierde tal carácter una vez que ha concluido su construcción”.

A la luz de estos principios es pertinente señalar que el Decreto N° 791, en virtud del cual se deroga el N° 310, —que ordenó la expropiación— desconoce el hecho de que ya la obra estaba construida y habitada, y el N° 792, que ordena “de nuevo” la expropiación de los mismos terrenos aun cuando con una cabida menor, también desconoce, que el lote ya estaba ocupado y había sido objeto de una sentencia de expropiación.

La Sala comparte el criterio expuesto por la Procuraduría General de la República, de calificar como “un caso típico de desviación de poder” los derechos impugnados, ya que a través de ellos se ha tratado de obtener beneficios para la Administración, utilizando

procedimientos que “no encajan exactamente dentro de la finalidad estricta de los Poderes que se utilizaron”.

En efecto, la finalidad perseguida por el Decreto N° 971, no fue la de prescindir del procedimiento expropiatorio, ya que, con la misma fecha, se dictó el Decreto N° 792, que afecta la misma cosa expropiada, aun cuando en una cabida menor, la verdadera finalidad, como lo expresa el dictamen de la Procuraduría General de la República, fue la de iniciar de nuevo el procedimiento y tener otra oportunidad de establecer un precio más conveniente a los intereses de la Nación y tales procedimientos contribuyen, indudablemente, a desnaturalizar el juicio expropiatorio.

Más aun, no existía justificación alguna para dictar los Decretos impugnados, ya que los terrenos en cuestión habían quedado expropiados de hecho y de derecho en virtud de los diversos actos ejecutados por la administración, por lo cual aquellos Decretos carecían totalmente de objeto cuando fueron dictados.

Por tales razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la demandad de nulidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos Ejecutivos números 791 y 792 de fecha 6 de abril de 1967, publicados en la edición N° 28.299 de la Gaceta Oficial de fecha 6 de abril de 1967.

## B. *El Arreglo Amigable*

### a. *Obligación legal*

1271. CFC - SF 14-3-52  
G.F. N° 10, 1952, pp. 139-140

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

Decretada una obra y declarada su utilidad pública quedan obligados ipso facto los propietarios a transmitir al Estado los bienes, generalmente inmuebles, indispensables para la realización de aquélla. Nno pueden, pues, negarse a esa transmisión de propiedad la cual, de consiguiente, en principio, es siempre forzoso para el dueño y necesaria para la Nación.

De manera que en la materia, el acuerdo de voluntades en comprar y vender propiedades 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 procederse a la expropiación, se gestiones 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 párrafo 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 en 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 párrafo 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 tramitación 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 quienes se les 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 comprador 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 estipulados condiciones que las ponga na cubierto de sorpresas.

*Véase N° 1240.*

1272. CSJ - SPA 13-12-69  
G.F. N° 66, p. 199

*En los casos en que no se haya gestionado el arreglo amigable, en ausencia de sanción legal, carecería de objeto acordar la suspensión del juicio ya instaurado.*

Por otra parte, estima la Corte que no existe en la Ley, disposición alguna que obligue al Instituto a demostrar que haya cumplido las gestiones directas de arreglo amistoso con el expropiado, antes de proceder a la expropiación ni que la prueba de tal circunstancia constituya un presupuesto procesal indispensable que de faltar, haría procedente la reposición. Por el contrario, es presumible que la expropiación es un recurso legal extremo, del cual sólo se vale la entidad expropiante cuando ha fracasado en sus gestiones de adquisición amigable, la cual vendría a ser mucho más eficaz, por motivos de orden práctico y económico, tanto en lo que respecta a la realización inmediata de los propósitos que persigue la Ley como en cuanto a la reducción de los pagos y erogaciones para el financiamiento de la Reforma Agraria. En todo caso, la propia Ley brinda otra oportunidad al propietario para lograr un avenimiento con el expropiante en cuanto al precio de la cosa objeto de la expropiación, antes de proceder al nombramiento de los peritos que han de hacer el justiprecio, cumpliéndose así la finalidad del arreglo amistoso a que se refiere el artículo 35 de la Ley.

*Véase N° 1275.*

b. *Naturaleza*

1273. CSJ - SPA 13-6-66  
G.F. N° 52, 1968, pp. 130-132

*Aun cuando haya convenio entre las partes en el proceso de expropiación, será siempre coactiva la adquisición de los bienes en dicho proceso.*

Como se aprecia de la lectura del convenio transcrito, su contenido se contrae a un caso de expropiación. En efecto, se alude, en su encabezamiento, a que el Ejecutivo Nacional, mediante el correspondiente Decreto, dispuso proceder a la expropiación de varios inmuebles que necesitaba el Estado para construir la Autopista Co-

che-Tejerías-Valles del Tuy, entre los cuales se encontraba el inmueble propiedad del demandante Abraham Malavé; se expresa así mismo en el convenio, que el Ministerio de Obras Públicas había cursado instrucciones al Procurador, según Oficio N° 852 de 27 de mayo de 1959, para proceder a la expropiación de dicho inmueble; y se asienta, de igual manera en el propio acuerdo, que ese arreglo amigable que se firmaba se concertaba de acuerdo a lo previsto con el artículo 3° de la Ley de la materia, que en el Parágrafo Unico dispone: "Antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto".

Por consiguiente, hay que ubicar la naturaleza de ese convenio dentro de la materia de la expropiación. Ahora bien, es sabido que la expropiación es un instituto de derecho público mediante el cual la administración, para el cumplimiento de fines de utilidad pública, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa indemnización.

Es, pues, características de la expropiación, la adquisición *coactiva* de los bienes. Pero la circunstancia de que el expropiado no poroque el procedimiento judicial y llegue a un acuerdo con la administración acerca de la indemnización a percibir, o del modo de su fijación, no hace desaparecer el carácter coactivo de la expropiación.

El citado acuerdo que, por aplicación del artículo 3° *ejusdem*, celebraron las partes para la expropiación de terreno aludido, participa en todo su contenido, de la naturaleza de orden público que domina la materia y el procedimiento expropiatorio. Por consiguiente, ese acuerdo amigable llevado a cabo tiene en este caso la misma fuerza obligatoria e irrevocable de cualquier acuerdo que pudiese pactarse en el curso del juicio expropiatorio, y aun el efecto de la propia sentencia, ya que mediante él, se dio estricto cumplimiento a lo previsto en la norma del citado artículo 3° de la Ley especial, cuya finalidad es la de evitar el trámite judicial expropiatorio en obsequio de la urgencia que rige esa materia.

Concebida así la naturaleza jurídica de ese arreglo amigable, y habiéndose formulado el convenio de autos con base en la citada norma legal, forzoso es concluir que ese convenio es por su naturaleza, irrevocable, y, por tanto, no es susceptible de ser resuelto judicialmente como ha sido solicitado en la demanda.

Hay que observar, a este respecto, que los mismos hechos que alega el actaro para solicitar la resolución de ese convenio, esto es, incumplimiento por parte de los peritos por no haber realizado el avalúo en el plazo fijado, podría igualmente ocurrir en el caso de haberse decidido por sentencia el juicio de expropiación, pero, en

ningún caso, tales hechos podrían ocasionar la vulneración de la sentencia.

c. *Alcance*

1274. CFC - SF 14-3-52  
G.F. N° 10, 1952, pp. 146-147

*El precio en el arreglo amigable del juicio de expropiación, no puede establecerse por la voluntad de las partes, sino que debe ocurrirse al avalúo por medio de expertos.*

Es de advertir que para el arreglo amigable la Ley de Expropiación no permite fijar el precio entre vendedor y comprador, sino que obligatoriamente debe ocurrirse al avalúo por medio de uno o de tres expertos. De manera que si las partes se avienen respecto al perito o peritos que deben fijar el precio de los bienes por expropiarse, el arreglo amistoso queda concluido con el dictamen de ellos. Dicho arreglo descansa sobre el avalúo y termina con él, así como el juicio de expropiación termina propiamente con dicho avalúo.

Por supuesto que entre las gestiones amigables puede comprenderse un peritaje preparatorio, de orientación para ambas partes, quedando éstas en libertad de aceptarlo o rechazarlo. Pero el documento en que las partes designaron de común acuerdo tres peritos no tiene ese carácter, no se habla allí de justiprecio informativo o guía para nuevas y mejores gestiones, sino que se refiere al avalúo previsto en el párrafo único del artículo 3° de la Ley de Expropiación en que se manda a procurar un arreglo amistoso antes de procederse a la expropiación. El justiprecio preparatorio o preliminar fue el practicado con anterioridad y sometido a la aprobación de la Sucesión demandada; el otro, el dictamen rendido por los tres peritos elegidos de común acuerdo por las partes era definitivo, la conclusión de las gestiones amistosas, la celebración del convenio que impidió el juicio de expropiación. Cuando el Procurador envió con oficio a la Sucesión demandada el justiprecio unilateral ha debido obtener instrucciones privadas, si lo creía conveniente, y con mayor razón cuando firmó el convenio definitivo; si no lo hizo, en nada afecta la seriedad y eficacia de ese convenio. En ninguna parte de esa nota aparece que la Nación haya objetado siquiera dicho avalúo.

*Véase N° 1271.*

d. *Objeto*

1275. CSJ - SPA 21-4-65  
 G.O. N° 27724, 29-4-65, p. 206.355

*El objeto del arreglo amigable es evitar, en cuanto sea posible, la instauración del juicio expropiatorio cuando tal situación puede ser resuelta extra-judicialmente.*

En la oportunidad de dar contestación a la solicitud de expropiación, alegó el ciudadano Miguel Ron, como primera defensa, que nada se le había propuesto que sirviera de base para un arreglo amistoso, y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Reforma Agraria, no habían transcurrido para el momento de efectuarse la solicitud, los noventa (90) días fijados como plazo máximo para lograr dicho arreglo, violándose en esa forma lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley citada.

Al respecto cabe observar que las disposiciones contenidas en la Ley de Reforma Agraria han sido orientadas con la finalidad de lograr un procedimiento expedito que, sin descartar el ejercicio de derechos que pudieren corresponder a los propietarios afectados, asegure al máximo la ejecución de los planes de dicha Reforma, mediante la instauración de un procedimiento ágil en los casos que ameriten controversias, sin que, en ningún caso, pueda interpretarse que sus normas constituyen trabas para retardar esta urgente materia que debe considerarse de interés público.

Las formalidades previstas en el citado artículo 35 han sido objeto de comentarios en reiterados fallos dictados por este Supremo Tribunal entre los cuales cabe citar los de fecha 22 de enero de 1958, 10 de agosto de 1961 y 10 de abril de 1962. En él se acogió el criterio de que el objeto de la formalidad prevista en dicho artículo es la de evitar, en cuanto sea posible, la instauración del juicio expropiatorio cuando tal situación puede ser resuelta extra-judicialmente, evitando así los retardos e inconvenientes de una acción judicial, pero una vez intentada ésta, en ausencia de una sanción legal expresa sobre el particular, carecería de utilidad práctica acordar la suspensión, aun cuando se encuentre demostrada la evidencia de que no se realizó la gestión amistosa.

A mayor abundamiento cabe señalar que los noventa días previstos en dicho Artículo para intentar la acción se refieren, como en forma expresa se determina en el mismo, al plazo máximo dentro del cual debe instaurarse el procedimiento, a fin de evitar dilaciones indefinidas, pero no se expresa que éste debe transcurrir necesariamente para que la acción pueda ser intentada. Tal plazo ha sido establecido en beneficio de quien solicita la expropiación, el cual podría proceder al primer día del mismo sin violar lo dispuesto en



alcanzan eficiencia jurídica por acuerdo de las partes o por sentencia judicial; no así las servidumbres que nacen y alcanzan vida jurídica con el solo otorgamiento de la concesión, sin la consulta siquiera al propietario del terreno: ellas son creadas directamente por la Ley y están contempladas en la disposición del artículo 645 del Código Civil, la cual dice así: "Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aéreas, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas. Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determinará por leyes y reglamentos especiales". La expropiación puede dar y generalmente da lugar en el cumplimiento de las concesiones mineras a verdaderos juicios, previstos en la Ley Especial de la materia; la constitución de las servidumbres en el mismo caso, nunca, porque ellas ya están establecidas por la Ley. En general el punto que puede originar discrepancia entre el concesionario y el propietario es el relativo al monto de los daños y perjuicios causados por las servidumbres, ya establecidas por la Ley, y el único por consiguiente que puede demandar la intervención de la autoridad judicial y a ese evento responde el artículo 55 de la Ley de Hidrocarburos, dando competencia al Juez de Primera Instancia en lo Civil con jurisdicción en la localidad para sustanciarlo y decidirlo, no se ve por lo expuesto, cómo ni por qué esta cuestión tenga que llevarse a la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, cuando por su propia naturaleza y específicamente por virtud del artículo antes citado, ella principia y termina en la Ley de Hidrocarburos. No puede, pues, aplicarse a esta cuestión, la competencia que la Corte Federal y de Casación tiene por virtud de la Ley de Expropiación para conocer en segunda instancia sólo y exclusivamente la materia de esa Ley.

### 3. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL

#### A. Generalidades

1277. CSJ - SPA 24-2-65  
G.O. N° 27676, 24-2-65, p. 205.971

*El procedimiento expropiatorio se compone de tres fases claramente diferenciadas, y tiene por objeto esencial la transferencia de dominio del bien expropiado.*

Fijados los principios que anteceden, pasa la Corte a decidir acerca del desistimiento que ha sido propuesto en este proceso

expropiatorio, y, al efecto considera conveniente analizar la naturaleza de la tramitación que rige esta materia.

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 este 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*: que comprende la consignación de la solicitud ante el órgano jurisdiccional competente (artículos 19 y 20); solicitud de datos al Registro (artículo 21); emplazamiento de los interesados (artículos 22 y 23); contestación de la solicitud (artículo 24); oposición y pruebas (artículos 25, 26, 27 y 28); relación, informes y sentencias (artículo 29); apelación (artículo 30).

B) *Fase intermedia*. Se comprenden en esta etapa del procedimiento, el avenimiento y el justiprecio. En efecto, dispone el artículo 32 de la citada Ley, 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 concurran a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación".

"No lográndose el avenimiento —dice el artículo 33— el Juez designará una hora de la tercera audiencia siguiente para el nombramiento de peritos que han de hacer el justiprecio, observándose las reglas del Código de Procedimiento Civil".

Los artículos 34 y 35 estatuyen, respectivamente, la forma de nombramiento de los peritos y las normas a las cuales ellos han de someterse para realizar el avalúo.

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 verse 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 éste ya recibió el precio".

El Parágrafo Unico del mismo artículo fija normas especiales de pago cuando se trata de expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de poblaciones.

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.

Estas son, en líneas generales, las etapas que constituyen la tramitación de la expropiación ante los Tribunales competentes.

*Véase N° 1308.*

1278. CSJ - SPA 25-4-67  
G.F. N° 56, 1967, pp. 90-91

*El desacuerdo existente entre expropiante y expropiado obliga al juez de la causa a seguir el procedimiento expropiatorio.*

El Título III de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social señala el procedimiento que debe seguirse en los juicios de esta naturaleza; al efecto establece el artículo 22 *ejusdem* que tan pronto como se reciban los datos solicitados en el 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, y se harán las publicaciones a las cuales se refiere el mencionado artículo. Dentro de los diez días siguientes a la última publicación, señala el artículo 23, comparecerán las personas emplazadas y a las que no comparecieron se les nombrará Defensor. Procederá entonces el Juez a señalar la oportunidad de la contestación a la solicitud de expropiación y si al contestarse la solicitud se hiciera oposición se abrirá un lapso probatorio en los términos señalados en el artículo 25, terminado el cual el Juez comenzará *necesariamente* la relación de la causa (artículo 29).

En el caso de autos no se formuló oposición alguna, antes por el contrario, tanto los apelantes como los demandados expresamente convinieron en la expropiación y en el justiprecio. Ahora bien, los segundos se opusieron a los pedimentos de los apelantes, desconociéndoles los derechos que alegan sobre el inmueble objeto de la expropiación y considerando que los escritos y documentos presentados lo fueron extemporáneamente.

Estima la Corte que tal circunstancia, o sea el desacuerdo entre los demandados y los apelantes, obligaba al Juez de la causa a

continuar el procedimiento expropiatorio, y, en consecuencia el auto apelado por el cual ordenó que se comenzara la relación de la causa está ajustado a derecho. Tal como se señaló al comienzo de este fallo son distintos, sustancialmente, el procedimiento ordinario y el expropiatorio y distintos son también los efectos del convenio en uno y otro procedimiento, por lo cual considera la Corte y así lo declara que no correspondía al Juez de la causa, pronunciarse previamente sobre el convenio de los apelantes.

### B. *La Solicitud*

1279. CSJ - SPA 21-4-65  
G.O. N° 27724, 29-4-65, pp. 206.356 - 206.358

*A la solicitud de expropiación en materia agraria es indispensable acompañar la clasificación de tierras del fundo a los efectos de la reserva que debe hacer el propietario.*

Planteada la cuestión en los términos expuestos, se avoca esta Corte a considerar en primer término si es cierta la afirmación, de haberse omitido el documento referente a la clasificación de las tierras, para luego examinar el contenido y alcance del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria y, de no haberse acompañado el documento citado, cuáles son sus consecuencias.

En relación al primer punto, cabe observar:

El Instituto Agrario Nacional en la solicitud de expropiación, anuncia que: "Igualmente acompañamos en nueve folios útiles un informe técnico contentivo de las características generales del inmueble objeto de esta expropiación y la clasificación que conforme al artículo 29 de la Ley de Reforma Agraria ha hecho de la posesión "La Virginia", antes "San Joaquín", el Instituto Agrario Nacional, a los fines de la reserva prevista en el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria". Dicho recaudo, que aparece sin firma, consta en realidad de cuatro folios y, según el epígrafe, se refiere exclusivamente al informe y avalúo de la Hacienda "San Joaquín", determinando en él su situación geográfica, linderos, topografía, suelos, etc., pero sin que conste en forma alguna la clasificación de las tierras objeto de la expropiación, que ha debido realizarse conforme a la escala de valores establecida en el artículo 198 de la citada Ley.

Tal omisión fue reconocida por el propio Instituto en el acto de informes, en escrito de fecha 10 de noviembre de 1960 que cursa en autos, el cual en su parte pertinente asienta: "Al respecto cabe observar que si bien es cierto que no aparece en autos esta clasificación, tal omisión no se ha traducido en perjuicio del propie-

tario, pues él pudo ejercer, como en efecto ejerció, el derecho que le acuerda el artículo 38 de la Ley, según consta de las actas procesales”, argumento éste que fue acogido por el Juez de Primera Instancia en sentencia dictada el día 22 de noviembre de 1962, en la cual asienta que: “Evidentemente tal omisión es imputable al Instituto Agrario Nacional, pero también es cierto, que tal omisión no le ha causado perjuicio al propietario, pues él pudo ejercer (y así lo hizo) el derecho que le acuerda el artículo 38 de la Ley, y ello consta en las Actas procesales y por tal razón este Tribunal considera que esa omisión no invalida la acción propuesta y así lo declara”. En consecuencia, es evidente que el documento referente a la clasificación de las tierras sujetas a expropiación no fue acompañado a la solicitud, tal como ha sido reconocido por el propio Instituto solicitante, corroborado por el Juez de Primera Instancia, y se hace por tanto necesario analizar cuál es el contenido y alcance de tal documento, y si por sus características debe ser considerado como indispensable para que pueda deducirse la acción propuesta.

Al efecto se observa:

1º) La Ley de Reforma Agraria, tal como se expresa en el artículo 1, fue promulgada con el objeto de lograr la transformación de la estructura agraria del país ya la incorporación de su población rural al desarrollo económico y social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de 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.

Para lograr sus objetivos, se establecen las normas que debe satisfacer la tierra para que ésta cumpla con su función social, siendo de advertir que, en todo su articulado, se reconoce el derecho a la propiedad privada, consagrado en forma expresa en nuestra Carta Fundamental, y también por la propia Ley en el Ordinal “a” de su artículo 2º.

2º) La Constitución Nacional vigente, en su artículo 99, se expresa en los siguientes términos: “Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con los fines de utilidad pública o de interés general”; y a continuación en el artículo 101, se asienta: “Sólo 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. 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

general determine la Ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo indeterminado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente". El derecho a la propiedad privada constituye, pues, según sentir del legislador, una norma general, y la expropiación una excepción a tal principio, por lo cual ha sido rodeada de formalidades que necesariamente deben cumplirse para que sea procedente.

Consecuente con tales postulados, la Ley de Reforma Agraria, estableció los elementos que deben tomarse en cuenta para determinar si la propiedad privada de la tierra cumple o no con su función social: que procederá la expropiación cuando en el lugar de las dotaciones o en los circunvecinos no existan, o sean insuficientes o inapropiadas, tierras baldías u otras de las propiedades rústicas mencionadas en el Capítulo 1º del Título I de dicha Ley, ni haya podido el Instituto Agrario Nacional adquirir por algún otro medio, otras tierras también económicamente explotables, determinando además la prelación que ha de observarse en las expropiaciones. Tales normas están orientadas principalmente a resguardar la propiedad privada que cumpla con su función social, y, por otra parte, a impedir que el Estado pueda distraer fondos en la adquisición de tierras que, o no son económicamente explotables, o bien, no se justifica su adquisición por existir otras de iguales o mejores características o las propiedades rústicas a que dicha Ley se refiere.

3º) La Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Agraria destaca la importancia que la Comisión elaboradora del proyecto concedió al Sistema de Clasificación de Tierras, sugiriendo al respecto un sistema de puntuación que permitiese una exacta evaluación de sus condiciones agro-económicas fundamentales, tomando en cuenta los factores agrológicos, acidez, neutralidad o alcalinidad del suelo, existencia de limitaciones físicas o químicas, topografía del terreno y accesibilidad a los mercados de consumo, con el fin de poder determinar si éstas son o no aptas para la Reforma Agraria, eliminando aquellas que, aptas por no reunir las condiciones requeridas, no pueden ni deben ser adquiridas ni recibidas por el Instituto Agrario Nacional, máxime si se tiene en cuenta que la solicitud de expropiación no está precedida por declaración previa de utilidad pública, tal como existe preceptuado en la Ley de Expropiación, sino que basta sólo la voluntad del Instituto encargado de realizar la Reforma Agraria. Lo dicho anteriormente se encuentra referido al beneficio que representa para el Instituto solicitante el documento en cuestión; pero su alcance se proyecta con más razón en beneficio del propietario, por cuanto en él se contienen los puntos que podrían ser objeto de debate en el proceso: superficie, condiciones del terreno, explotación económica del mismo, etc., cuestiones éstas que deben ser conocidas por la persona contra la cual va dirigida la acción, a fin de que pueda plantear, con pleno conocimiento de

causa, los elementos de versar su defensa, y, a más de ello, efectuar la reserva a la cual tiene derecho según disposición expresa de la Ley. Es inadmisibles el argumento invocado por el Instituto Agrario Nacional y por el sentenciador de la Primera Instancia de que esta omisión no ha menoscabado los derechos del demandado, pues él pudo ejercer el derecho que le acuerda el artículo 38 de la Ley. Al efecto cabe observar nuevamente que dicha reserva la efectuó, como lo hizo constar en el escrito correspondiente, a todo evento, existiendo la imposibilidad manifiesta de saber en esa oportunidad la cantidad de hectáreas que podría reservarse, y estimando ésta en una forma global, sólo por sus linderos, sin que pudiese precisar el área que se reservaba, no pudiendo por tanto dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria.

Los argumentos anteriores llevan a la Corte a considerar que el documento referente a la clasificación de tierras a que se refieren los artículos 33 y 36 *ejusdem*, debe considerarse como fundamental en el proceso expropiatorio, al extremo de ser el que determina la conveniencia de solicitar la expropiación.

Pasa ahora la Corte a considerar los efectos de tal omisión y al efecto observa: que ni la Ley de Reforma ni la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social a la cual se remite, contiene disposición algunas al respecto. Por tanto, hay que referirse al Código de Procedimiento Civil, para estudiar las disposiciones aplicables al caso. Invocó el demandado, que tal omisión debe asimilarse a un defecto de forma de la solicitud de expropiación, al no tenerse en cuenta la clara y expresa disposición del artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, citando, en apoyo de su tesis, principios sostenidos por la doctrina que respaldan sus argumentos. Cabe observar que la doctrina invocada se refiere al Código de Procedimiento Civil de 1897, en el cual ciertamente procedía la excepción dilatoria de defecto de forma cuando se omitía presentar, junto con el libelo, los instrumentos en los cuales se basaba la acción; pero que los requisitos exigidos por el artículo 237 del Código de Procedimiento vigente, no hacen alusión alguna a la presentación de tales documentos, refiriéndose en forma expresa al artículo 238 en el cual se expresa que: el instrumento en que se funde la demanda, esto es, aquel del cual se derive inmediatamente la acción deducida, deberá producirse con el libelo. Por otra parte, al hablar de las excepciones dilatorias, el artículo 248, Ordinal 7º, se refiere al defecto de forma cuando no se han satisfecho los requisitos exigidos por el artículo 237, el cual, como antes hemos asentado, no alude en forma alguna a la presentación de documentos. La sanción por falta de presentación oportuna del instrumento, se encuentra contenida en la disposición del artículo 315 del Código citado el cual establece: "Si el demandante no hubiese acompañado su demanda con los instrumentos en que funde su acción, no se le admitirán después...".

Tal sanción se encuentra orientada a impedir que el demandado se encuentre indefenso ante la presentación de un documento que, por su importancia, es imprescindible para la resolución del problema jurídico planteado, y que, de haber sido conocido oportunamente, sobre él hubiese versado primordialmente la defensa, sin que pueda llevarse en sus consecuencias hasta el extremo de que la demanda incoada en tales condiciones deba ser necesariamente declarada sin lugar, por cuanto el actor ha podido suplir tal omisión con otros medios de prueba.

En el caso de autos, el citado Ordinal 1º del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, dispone: "A la solicitud de expropiación... se acompañará... la clasificación que conforme al artículo 29 haya hecho de la finca el Instituto Agrario Nacional a los fines de la reserva prevista en el artículo 38". En el fallo se ha analizado la importancia que tal instrumento reviste en expropiaciones de esta naturaleza, y se ha asentado también, la imposibilidad en que se colocó al demandado, llegada la oportunidad, de efectuar la reserva de tierras en la forma prevista en el artículo 38, de acuerdo con los artículos 29, 30 y 31 de la citada Ley, o sea, que la falta de tal documento le privó del ejercicio de un derecho que le correspondía.

Constituye un principio de elemental equidad procesal, consagrado en forma expresa por el Código de Procedimiento Civil, que los Jueces han de procurar la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento; y que, cuando tal acto es esencial a la validez de los subsiguientes, procede la reposición de la causa al estado correspondiente al punto de partida de la nulidad. Tal es el sentido de los artículos 329 y siguientes del Código procesal citado.

1280.

CSJ - SPA

26-1-72

G.O. N° 1516 Extr., 6-4-72, pp. 2-3

*En materia agraria, la solicitud de expropiación debe ser acompañada por el informe técnico que compruebe el valor económico del fundo a expropiar.*

Con tales antecedentes procede la Sala a dictar su decisión, y a tal fin observa:

La Ley de Reforma Agraria, en su artículo 24, y el Reglamento de la misma, en el artículo 19, disponen que la solicitud de expropiación debe ser acompañada por el informe técnico que compruebe el valor económico de las tierras cuya expropiación se solicita. Se trata, pues, de un requisito indispensable para la admisibilidad de la demanda, y los datos que debe contener dicho informe aparecen

indicados en el Capítulo XV del Reglamento, que se refiere a la clasificación de las tierras.

Al Juez corresponde, en consecuencia, verificar si en la demanda o solicitud de expropiación se han cumplido tales requisitos, a los fines de la admisibilidad de la misma. Es obvio, que si bajo el título de "Informe técnico", se acompaña un simple y breve escrito, desprovisto de toda información técnica, y en el cual no se haga referencia alguna a los datos y condiciones indicados en los artículos 238 y siguientes, podría el expropiado formular la correspondiente objeción, y el Juez declarar que no se ha cumplido el requisito exigido por la ley; pero si, como ocurre en el caso de autos, el informe técnico acompañado a la solicitud, consta de once (11) folios, y de un plano con las debidas especificaciones, informe en el cual se estudian las características generales de la finca, su clima, topografía, suelos, hidrología, vegetación natural, aspectos socio-económicos, mercados, vialidad, servicios públicos, demografía y densidad agrícola de la zona, finalizando con una clasificación de las tierras de acuerdo con el artículo 198 de la Ley de Reforma Agraria y con la afirmación de que son económicamente explotables, es indudable que el Juez no puede negarse a admitir la solicitud o demanda de expropiación, sin que tal admisión, prejuzgue, naturalmente, acerca del contenido mismo del informe, el cual puede ser impugnado en la correspondiente oportunidad procesal. Considera, también la Sala, ajustadas a derecho, las consideraciones que formula el Juez, en cuanto a la improcedencia de la reposición solicitada, ya que la presencia de la parte expropiada a lo largo del juicio, sin haber formulado objeción alguna, convalidó cualquier irregularidad formal, si es que la hubo.

### C. *La Ocupación Previa*

#### a. *Procedencia*

1281. CF 12-1-61  
G.F. N° 31, 1961, pp. 17-18

*La ocupación previa del inmueble que se expropia procede si, entre otros requisitos, la utilidad pública de la obra, para la cual se lo requiere, ha sido declarada por la misma ley.*

En cuanto a la omisión del otro requisito necesario para la ocupación previa, que los informantes atribuyen a dicho auto, se observa que, en verdad, aquella procede "cuando —entre otras cosas— la obra sea de las especificadas en el artículo 11 de la presente Ley" (de Expropiación); y que, en verdad también, "este

artículo 11 no menciona entre las obras que enumera, las tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria”, como dicen los informantes. Ahora bien, es menester advertir que, cuando el artículo 51 de la Ley de Expropiación exige, para que proceda la ocupación previa, que “la obra sea de las especificadas en el artículo 11 de la presente Ley”, se refiere a aquéllas que conforme a lo dispuesto en el mismo artículo 11, “*se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza*”, las cuales son las que aparecen allí mismo “especificadas”. En lo que a la materia se refiere, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Reforma Agraria, según el cual, en los supuestos allí previstos, “...*el Instituto Agrario Nacional... solicitará la expropiación sin necesidad de previa declaratoria de utilidad pública, por ser de esta naturaleza las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de esta Ley*”. Por consiguiente, puede afirmarse, sin lugar a dudas, que “las expropiaciones de tierras o fundos para los fines de la Reforma Agraria” están comprendidas también en la enumeración del artículo 11 de la Ley de Expropiación, puesto que las adquisiciones y las obras a que una y otra, respectivamente, se refieren, están declaradas, de utilidad pública, por ministerio de la Ley.

Siendo así, la Corte considera que, en el caso de autos, es procedente la ocupación previa de los bienes objeto de la expropiación, previo el cumplimiento de los requisitos que, para acordarla, establece la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

1282.

CSJ - SPA

5-2-62

G.F. N° 35, 1962, pp. 72-73

*El apoderado del Instituto Agrario Nacional tiene la facultad plena para solicitar por sí mismo la ocupación sin necesidad de autorización expresa de dicho Instituto ni de la Delegación Agraria del lugar.*

Estima la Corte que el apoderado del Instituto Agrario Nacional en el presente proceso tenía facultad plena para solicitar por sí mismo la ocupación, sin necesidad de autorización expresa de dicho Instituto ni de la Delegación Agraria del lugar, por cuanto el mandato conferido para la expropiación abarcaba todas las cuestiones incidentales susceptibles de surgir en el juicio, incluso la referente a la ocupación. Por consiguiente, la circunstancia de que hubiese acompañado la citada Resolución de la Delegación Agraria del Estado Lara a su solicitud, nada añadía ni quitaba a la plena facultad que para hacer tal pedimento mantenía en virtud del poder que ejerce sin necesidad de llenar otro requisito.

Ha debido en este caso el Juez de la causa limitarse a dar curso inmediato a la solicitud de ocupación e iniciar los trámites previstos en el artículo 37 de la Ley de Reforma Agraria, concordantes con los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sin adelantarse a negar la ocupación previa solicitada, como lo hace en lo dispositivo del auto apelado, negativa que hace viciado el fallo, por cuanto lo hace depender, condicionalmente, del cumplimiento de las citadas disposiciones de la Ley de Expropiación.

b. *Requisitos*

1283. CSJ - SPA 5-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 70-72

*La ocupación previa no puede acordarse, sino después que el inmueble que se expropia haya sido valorado y se haya consignado el precio por el actor expropiante, de conformidad con la ley.*

La Corte observa:

La ocupación prevista en el artículo 37 de la Ley sólo puede realizarse en las condiciones determinadas por los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Esta figura jurídica es consecuencia lógica de la amplitud que en orden al interés general contienen tanto esta última ley como la de Reforma Agraria, en la materia relativa a la expropiación forzosa. El método empleado por el legislador para su aplicación viene a constituir una entrega anticipada y urgente del inmueble, de efectos más restringidos que la que nace de la sentencia expropiatoria, pero al mismo tiempo, un medio eficaz para la realización inmediata de una dotación de tierras, cuando concurren las circunstancias previstas por el citado artículo 37. Sin embargo, esto no quiere decir que el procedimiento de la ocupación sea independiente del juicio de expropiación ni que puedan sustanciarse en procesos legales distintos. Al contrario, la primera existe como medida autónoma, pero inherente a la expropiación misma, dentro de la cual se opera sólo en presencia de las razones y circunstancias inminentes contempladas en la ley.

En consecuencia, la expropiación y la ocupación no son juicios independientes el uno del otro que deban, por esta razón, acumularse en un momento dado, para evitar el riesgo de que se dicten sentencias contrarias o contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos que tengan entre sí conexión. La ocupación es tan sólo una

incidencia peculiar del juicio de expropiación, inconfundible con los casos a que se refiere el Artículo 222 del C. de P. C.

Por otra parte, la Sala considera inadmisibile la idea de establecer conexión o dependencia entre los requisitos formales de la solicitud de expropiación y la procedencia y efectos de la ocupación previa.

La expropiación y la ocupación son derechos que pertenecen en este caso al Instituto expropiante, como gestor del interés público, quien puede optar por ejercerlos o no, en la medida en que lo exijan o aconsejen las circunstancias del caso, pero en manera alguna debe el Juez, demandada la expropiación, detener o enervar el curso del proceso subsiguiente a la solicitud de ocupación, para entrar a examinar las razones en que se funda la acción.

Pedida la ocupación previa, al Juez sólo toca sustanciarla rápidamente, como lo demanda la naturaleza misma del pedimento, poniendo en práctica, sin dilación de ningún género, el procedimiento exigido para que la Comisión de Avalúo fije el precio del inmueble. Nunca puede el Juez, sin faltar a los imperativos de la ley, movido en este caso por un interés económico superior, condicionar la autorización para la realización inmediata del asentamiento campesino, al estudio de los requisitos del libelo, materia propia de la controversia que se ventila en el juicio principal y se resuelve como cuestión de mérito en la sentencia definitiva relacionada con la expropiación. En conclusión, la solicitud de ocupación previa incluida en la demanda de expropiación, no tiene por qué enervar el trámite de la acción principal.

Sentado lo anterior y establecido como hecho indiscutible que la ocupación es un incidente característico del juicio expropiatorio, siempre podrá lograrse dentro de éste, por el ejercicio de los medios propios del proceso que se inicie en virtud de la declaratoria legal de utilidad pública y cuando el Directorio del Instituto Agrario Nacional haya decidido la expropiación del inmueble.

No basta tampoco, el solo interés del Estado en la inmediata realización de una dotación de tierras, que es la condición legal básica por el mencionado artículo 37, para obtener de la autoridad a quien compete, la ocupación previa solicitada. Esto sólo podrá acodarse cuando, después de tramitada legalmente la incidencia, el expropiante consigne la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble, una vez cumplido el procedimiento evaluatorio a que se refieren los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Hasta tanto, pues, el inmueble no haya sido valorado en la forma prevista, y hasta tanto no haya sido hecha la consignación correspondiente, como garantía de los derechos del expropiado, no puede el expropiante realizar la ocupación previa de los terrenos o fundos afectados por la reforma agraria, conforme a lo ordenado por el artículo 37 de la Ley de Reforma Agraria.

*Véase N° 1286.*

1284. CSJ - SPA  
G.F. N° 34, 1961, pp. 101-103

23-11-61

*En materia de expropiación existe una íntima correspondencia entre el posible precio a pagar y la cantidad que ha de consignarse en caso de ocupación previa.*

Sentado lo anterior, procede analizar el caso del Artículo 37 de la Ley, que se refiere a la posibilidad de ocupación previa de un fundo en proceso de expropiación. A este respecto, como con anterioridad se ha indicado, es evidente que el citado artículo alude al 33 de la misma Ley al decir que se tomará en cuenta para la consignación de la cantidad en que se hubiere justipreciado el fundo lo previsto en el Artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria.

En criterio de la Corte la interpretación lógica de esta disposición ha de hacerse en función de los principios que ya han sido analizados respecto a las formas de pago que para los fundos expropiados consagra la propia Ley Agraria. En efecto, en materia de expropiación en general existe una íntima correspondencia entre el posible precio a pagar y la cantidad que ha de consignarse en caso de ocupación previa. En este último evento prevén las normas generales de la expropiación, que se haga un avalúo provisional del inmueble, y que, antes de la ocupación, se consigne en el Tribunal el monto de ese avalúo. Esta consignación equivale al probable precio que resulte determinado en la experticia final, con la lógica diferencia, en más o en menos, que pueda resultar entre el monto del precio definitivamente fijado, y la cantidad consignada para obtener la ocupación previa. La ventaja práctica que con tal consignación obtiene el expropiado deriva de la circunstancia de que, inmediatamente que concluya el proceso, puede percibir, en abono al precio, la cantidad consignada, sin ninguna otra tramitación que la mera entrega que ha de hacerle el Juez.

Por consiguiente, pues, siendo la consignación, en el caso de ocupación previa, un depósito adelantado del precio probable del inmueble, la naturaleza y condiciones de esa consignación deben necesariamente ser correspondientes a la naturaleza y condiciones del precio mismo, y no más ni menos gravosas que dicho precio.

Aplicado este principio a los casos de expropiación previstos en la Ley de Reforma Agraria, lógicamente hay que concluir que la consignación que, según el Artículo 37 *ejusdem* ha de hacerse para obtener la ocupación previa de un fundo en proceso de expropiación, ha de estar necesariamente en función de la forma y condiciones legales de pago a que esté sometido el inmueble. En consecuencia, tratándose de la expropiación normal cuyo pago se rige por las disposiciones del Artículo 178 de dicha ley, la consignación para la ocupación debe estar en función de la escala de pagos

establecida en dicha norma, por ser esa la forma en que en definitiva el expropiado percibirá el precio del fundo.

Ahora bien, si por excepción, se trata de una expropiación que encaja plenamente dentro del contenido específico previsto en el Artículo 53 de dicha ley, la consignación para la ocupación previa debe estar en este caso proporcionada, en cuanto a sus condiciones, a las que para el pago se establece en este supuesto, esto es: en efectivo, las binehechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento, y el saldo, en bonos de tipo "C".

La mención que del Artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria se hace en el Artículo 37 *ejusdem*, no puede, pues, interpretarse en el sentido de que el legislador ha querido que en todos los casos de expropiación agraria, aunque el fundo no cumpla con su función social, es obligatorio, para la ocupación previa del fundo, la consignación en efectivo del valor de las binehechurías y bonos de la clase "C". La referencia al Artículo 33 *ejusdem* en este caso, constituye, a juicio de la Corte, una advertencia más del Legislador respecto del tratamiento especial que le merecen los fundos que cumplen una función social, y de la necesidad de que, estando sometidos tales fundos a las especiales condiciones de pago previstas en tal norma, la consignación previa se haga en proporción a esas mismas condiciones especiales. Pero sin que por ningún respecto pueda desvirtuarse el principio general que justifica tal preferencia, esto es, la función social que cumple el fundo y no la circunstancia de que se realice o no su ocupación provisional.

De acuerdo con lo expuesto bien puede concluirse, que, en caso de expropiación agraria, los fundos que cumplen función social, con ocupación o sin ella, deberán ser pagados en las condiciones que fija el citado Artículo 33, y la consignación, caso de operarse, habrá de hacerse en esas mismas condiciones; en cambio, tratándose de fundos que no cumplen con su función social, medie o no la ocupación previa, el pago no podrá en ningún caso efectuarse conforme el Artículo 33, sino de acuerdo con la escala general establecida en el Artículo 179 *ejusdem*; y, caso de mediar aquí ocupación previa, la consignación ha de realizarse en forma proporcionada y similar al pago previsto en dicha escala.

1285. CSJ - SPA  
G.F. N° 64, 1969, pp. 162-164

12-5-69

*Cumplidos los requisitos legales, el Tribunal debe acordar la ocupación previa, sea cual fuere el estado en el cual el expropiante la hubiere solicitado.*

Tales argumentos obligan a la Corte a examinar y decidir si los tribunales que conocen en Primera o Segunda Instancia de los

juicios de expropiación, pueden durante la incidencia de ocupación previa, resolver acerca de los efectos que tiene sobre el curso del procedimiento, el hecho de que el expropiante o quien haga sus veces haya ocupado el bien de cuya expropiación se trate, antes de dictarse la correspondiente decisión.

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública no contiene ninguna disposición que prevea expresamente la situación en referencia, aunque en su artículo 4º dispone que todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad sin llenar las formalidades legales, “puede usar todas las acciones posesorias o petitorias que le correspondan a fin de que se le mantenga en uso y goce de su propiedad y deber ser indemnizado de los daños y perjuicios que le acarrea el acto ilegal”. Es evidente, por lo tanto, que en esos casos el propietario no queda inerte ante los actos del expropiante que constituyan vías de hecho, pero es necesario tener presente que para hacer valer sus derechos ante los tribunales, ha de seguir los trámites ordinarios o especiales establecidos en el Código de Procedimiento Civil, cuyos procedimientos son incompatibles con los regulados por la Ley de Expropiación.

Según el artículo 51 de la citada Ley, no es potestativo de los tribunales que conozcan de un juicio de expropiación acordar o no la ocupación previa, pues éste es un derecho que otorga la Ley al expropiado, cuando, reputa urgente la realización de alguna de las obras previstas en el artículo 11 *ejusdem*. La Ley subordina, sin embargo, el ejercicio de ese derecho al cumplimiento de dos requisitos previos: el avalúo del bien de cuya expropiación se trate por una comisión constituida en la forma prevista en el artículo 16 *ejusdem*, y la consignación de una cantidad igual al monto del justiprecio realizado por los miembros de dicha comisión. Cumplidos estos requisitos, el Tribunal de la causa debe acordar la ocupación previa sea cual fuere el estado en el cual el expropiante la haya solicitado, sin audiencia de la otra parte ni otros trámites que entorpezcan o retarden la decisión. De aquí se infiere que al conocer de las apelaciones interpuestas contra los autos que acuerden la ocupación previa, esta Sala debe limitarse a verificar si se cumplieron o no en Primera Instancia, los requisitos previstos en el artículo 51 ya citado; por lo que la Corte, rebasaría los límites de su esfera de competencia como Tribunal de Segunda Instancia, si en una oportunidad como ésta, procediera a declarar —conforme a las pretensiones del recurrente en el referido escrito— que “el ente expropiante, o más precisamente, la Compañía o Empresa a la cual fue confiada la ejecución de la obra, ha entrado en posesión arbitrariamente de la franja de terreno en referencia, por lo cual la ocupación que ejerce es indebida y así debió ser declarada por el Juez *a quo*”.

En este orden de ideas, la Corte encuentra que en los autos, está comprobado que cuando el Tribunal *a quo* acordó la ocupación previa, habían sido cumplidos los extremos legales, y en razón de

ello no podía dicho Juzgado declarar sin lugar lo solicitado por el expropiante en tal sentido, sin infringir el artículo 51 de la Ley de expropiación.

c. *Admisión de la solicitud*

1286. CF 12-1-61  
G.F. N° 31, 1961, pp. 15-17

*Son conceptos jurídicos distintos admitir la solicitud de ocupación previa del inmueble que se expropia y acordar la ocupación previa.*

En cuanto al otro fundamento, invocado por sus apoderados, de la apelación contra dicha providencia, la Corte observa:

Dicen éstos en sus informes: “En lo tocante a la ocupación previa el Juez la admitió conforme al artículo 37 de la Ley de Reforma Agraria, que dice que la ocupación previa se podrá realizar en las condiciones determinadas en los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y el primero de dichos artículos requiere que el expropiante consigne con la solicitud la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble”, lo cual no ha sucedido en el presente caso, en que nada se ha “consignado”. “Además, —agregan— el artículo 51 citado expresa que para la ocupación previa se requiere que la obra sea de las especificadas en el artículo 11 de la misma Ley, y este artículo no menciona entre las obras que enumera, las tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria”.

El auto apelado, en lo pertinente, dice así: Por cuanto el Instituto solicitante de la expropiación ha pedido igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Reforma Agraria, que este Tribunal acuerde la ocupación previa de los terrenos cuya expropiación se solicita y que están determinados en ella, el Tribunal, con vista de lo dispuesto en el mencionado artículo 37 y en los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, *resuelve darle curso a la mencionada solicitud*; y al efecto dispuso seguir los trámites que el mencionado artículo 52 exige cumplir “antes de procederse a la ocupación previa” y, además, fijó día y hora para efectuar el nombramiento de la Comisión de Avalúo a que se refiere el artículo 16 de la citada Ley.

El Juez “admitió”, no “la ocupación previa”, como dicen los informantes, sino la “solicitud” de la misma; pero “admitir” es concepto distinto del de “acordar”, que razonablemente usa la Ley (artículo 51); y, precisamente, porque no la “acordaba” aún, el Juez resolvió “*darle curso a la mencionada solicitud*”, que es el concepto propio de “admitir”; y no la “acordaba” aún, porque, sin

duda, faltaba, precisamente, la “consignación” de “la cantidad en que hubiese sido justipreciado el inmueble”, puesto que, en la misma providencia, dispuso fijar la oportunidad necesaria para efectuar el nombramiento de la Comisión de Avalúo que lo practicara. Por tanto, la Corte considera que, antes que infringirlos, el Juez *a quo* ha acatado correctamente los dispositivos de los citados artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación. Desde luego, lo rigurosamente correcto, a los fines de obtener la ocupación previa de los inmuebles objeto de la expropiación, e incluso el procedimiento más sencillo para ello, hubiera sido que el Instituto expropiante, ateniéndose estrictamente a lo dispuesto en el referido artículo 51, hubiera hecho practicar el avalúo de aquéllos por la Comisión que habría de designarse conforme al artículo 16 de la Ley; y luego, establecido el justiprecio, haber consignado, junto con la solicitud de expropiación, la cantidad en que se hubiera justipreciado los inmuebles, ateniéndose a lo dispuesto al efecto en los artículos 37 y 33 de la Ley de Reforma Agraria. No habiéndolo hecho así, puesto que con la expropiación solicitó la ocupación previa sin haber cumplido los requisitos legales para “acordarla”; pero, habiendo dispuesto el Juez *a quo* seguir los trámites necesarios para cumplir tales requisitos, es evidente que los efectos serán los mismos: por lo cual resultaría ociosa toda eventual revocatoria del auto atacado con fundamento en ello, más aún si se observa que, con la inversión del procedimiento, en nada se menoscaban los derechos de los interesados.

#### d. *Apelación*

1287. CF  
G.F. N° 31, 1961, pp. 42-44

28-2-61

*Son apelables en un solo efecto para ante la Corte Suprema de Justicia, las sentencias interlocutorias dictadas por el Juez de Primera Instancia en lo Civil en materia de ocupación previa de inmuebles.*

El artículo 37 de la Ley de Reforma Agraria dispone que “cuando para la *inmediata realización* de una *dotación* de tierras proceda la expropiación del fundo, según los términos de esta Ley, se podrá realizar la *ocupación previa* de los terrenos y fundos afectados, en las condiciones determinadas en los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social vigente...”; y el artículo 60 *ejusdem* establece que “*las dotaciones* colectivas o individuales... se efectuarán en *función de la urgencia de su realización* y de los recursos financieros ordinarios y extraordinarios y administrativos de que dispongan los Organismos de la Reforma

Agraria y el concurso de las demás entidades oficiales a que se refiere la Ley... En todo caso el Instituto Agrario Nacional procederá *con la mayor prontitud*".

El artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, al cual expresamente remite el citado artículo 37 de la Ley arriba mencionada, condiciona la "*ocupación previa*" del inmueble objeto de la expropiación, entre otros requisitos, a que la obra sea de las especificadas en el artículo 11 de la presente Ley" y a que "la autoridad a quien compete su ejecución la reputa de "*urgente realización*".

Ahora bien, en cuanto a la recurribilidad de las decisiones dictadas por los jueces de la Primera Instancia en lo Civil en el procedimiento relativo a la ocupación previa, ni la Ley Especial (la de Reforma Agraria), ni la Ley General (la de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social), supletoria de aquélla, contienen disposición expresa al respecto, pues que, en materia de apelaciones, sólo se limitan a consignar la competencia de este Supremo Tribunal para conocer en grado de tales decisiones. (Artículos 36, ordinal 2º, y 19, respectivamente).

Siendo así, es menester ocurrir a las normas aplicables del Código de Procedimiento Civil, conforme al criterio, señalado ya por la Corte en anterior decisión, con respecto a la legislación aplicable a la materia en examen.

Se observa, al efecto, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 176 del citado Código, la admisión de la apelación de las sentencias interlocutorias, —como pueden ser calificadas las que acuerdan la ocupación previa de un inmueble cuya expropiación se demanda—, está condicionada a que éstas "produzcan gravamen irreparable"; pero sin que se siga necesariamente de ello que deban admitirse en ambos efectos, en todo caso, como lo consideran los recurrentes; pues, al contrario, el artículo 179 *ejusdem* prohíbe admitirlas en ambos efectos "*cuando sea urgente su ejecución por la naturaleza del acto*".

Por consiguiente, sólo cabe determinar si la interlocutoria, por la cual se acuerda la ocupación previa del inmueble objeto de la expropiación, está comprendida, o no, dentro del supuesto previsto en el citado artículo 179 procesal; esto es, si su ejecución es *urgente*, o no. Considera, al efecto, la Sala que son suficientemente claros y precisos los dispositivos contenidos en los artículos 37 y 60 de la Ley de Reforma Agraria y 51 de la de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, arriba transcritos en lo pertinente, como para no dejar lugar a dudas de que, precisamente, la noción de la *urgencia* en la realización inmediata de las *dotaciones de tierras*, de su *prontitud*, como dice la primera de dichas leyes, o de la realización de la obra, como dice la segunda, es el fundamento racional y necesario de la institución de la ocupación previa en el procedimiento expropiatorio. A juicio de la Sala, pues, la ejecución

de las sentencias interlocutorias, por las cuales se acuerde la ocupación previa del inmueble que se expropia, es *urgente*, en razón de la naturaleza misma del acto; por lo cual la apelación que contra ellas se oiga no puede tener efecto suspensivo alguno: suponer lo contrario equivaldría a desnaturalizar la institución de la ocupación previa y a arrebatar la facultad legal que la autoridad expropiante tiene para reputar de urgencia la realización de obras declaradas legalmente de utilidad pública y proceder a su inmediata ejecución.

1288. CSJ - SPA 12-5-69  
G.F. N° 64, pp. 157-159

*Es procedente la apelación contra las decisiones que acuerden la ocupación previa, debiendo oírse la apelación con efectos devolutivos.*

Hecha esta aclaratoria procede la Corte a examinar las principales cuestiones planteadas por las partes en esta instancia, comenzando por la relativa a la apelabilidad de los fallos que declaren con lugar la ocupación previa.

A este respecto es necesario hacer notar que en el juicio expropiatorio predomina el principio de la celeridad procesal, por lo cual las partes como los Tribunales deben evitar aquellas actuaciones que impidan o retarden el curso del procedimiento, frustrando, sin motivo justificado, el propósito del Legislador de lograr que el expropiante con derecho a ello, tome posesión y entre en el pleno disfrute del bien expropiado, en el momento más oportuno y conveniente para la realización de la obra de utilidad pública o social a que aquel haya sido destinado.

Este principio tiene preferente aplicación en la incidencia de ocupación previa, cuya finalidad es anticipar algunos de los efectos de la expropiación mediante un procedimiento expeditivo, en el cual el avalúo del bien expropiado y la consignación de la indemnización estimada por los evaluadores, en conjunción con la inspección ocular a que se refiere el artículo 52 de la Ley de la materia, integran un sistema de garantías procesales establecidas por el Legislador para salvaguardar los intereses o derechos que pudieren ser afectados por la medida. Por ser de la urgencia en la realización de la obra, lo que jurídicamente justifica la ocupación previa, sería un contrasentido suponer que pueda paralizarse la ejecución del auto que la haya acordado, con sólo interponer oportunamente el recurso de apelación.

De acuerdo con los artículos 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, la decisión que acuerda la ocupación previa es, por su propia naturaleza una sentencia ejecutiva, entre

cuya fecha y ejecución no cabe otro trámite que la inspección ocular a que se refiere la última de dichas disposiciones, en el supuesto de que tal diligencia no haya sido cumplida antes de dicha fecha.

De estas consideraciones no debe deducirse, sin embargo, que los fallos que declaren la ocupación son inapelables, pues, según nuestro sistema procesal, las decisiones judiciales son, en principio revisables, de oficio —en el caso de la consulta obligatoria— o a solicitud de parte, por los correspondiente tribunales superiores, salvo los casos en que la Ley niegue el recurso de apelación, o conceda al Juzgado que las haya dictado la facultad de reformarlas o revocarlas, lo que no ocurre en la legislación especial sobre la materia, que se limita a establecer en su artículo 19 que de las decisiones de los jueces de Primera Instancia en lo Civil, conocerá en Segunda Instancia la Corte Suprema de Justicia.

La falta de normas que complementen esa regla de carácter general, en la Ley especial, obliga al intérprete a aplicar por analogía las disposiciones del derecho común, cuando tiene que resolver cuestiones como las planteadas en los alegatos que motivan las presentes consideraciones.

Conforme a las reglas del procedimiento civil, se da, de ordinario apelación contra las sentencias definitivas y contra las interlocutorias cuando produzcan gravamen irreparable. En uno u otro caso, los jueces deben oír la apelación en ambos efectos, salvo que la Ley disponga lo contrario, o que la ejecución de la interlocutoria sea urgente por la naturaleza del caso; y como los autos que acuerden la ocupación previa son por su naturaleza de urgente ejecución, sería contrario a dichas reglas, oír en ambos efectos la apelación que se interponga contra ellos, mayormente si se tiene en consideración que el avalúo y la consignación previa de la cantidad en que hubiere sido avaluado el inmueble, son, como ya se ha dicho, garantías procesales destinadas a salvaguardar a quien sea afectado por al medida, contra los eventuales perjuicios que ella pueda ocasionarle. Este es el motivo en que se apoya una de las partes para sostener que se trata de fallos inapelables, pues no siendo definitivos ni providencias de mero trámite, la propia Ley ha previsto formalidades previas, destinadas a garantizar la reparación de los daños que de ellas pudieran derivarse para los propietarios o poseedores del bien expropiado. Empero, cuando el Legislador habla de gravamen irreparable en el artículo 176 del Código de Procedimiento Civil, se refiere no sólo al que pueda afectar intereses económicos, sino también a otros intereses los cuales no estarían suficientemente protegidos, si la Ley negara el recurso de alzada contra las disposiciones que los desconozcan o vulneren. Entre esos intereses tiene especial significación, por el predominante carácter público del juicio expropiatorio, el implícito en la vigencia del principio de la legalidad procesal, que se traduce en la efectiva sujeción de la conducta de jueces y litigantes durante el proceso al imperio de las normas

legales. Este principio no quedaría debidamente garantizado si no se concediera apelación contra los autos que declaren la ocupación previa, al menos cuando no hayan sido cumplidos los extremos previstos en el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, pues, de negarse dicho recurso, quedaría sin efecto el control de la legalidad procesal, atribuido de modo general a este Alto Tribunal en el artículo 19 de la Ley de la materia.

Las precedentes consideraciones evidencian que, entre los criterios extremos sustentados, respectivamente, por el expropiante y el recurrente, hay una solución intermedia —derivada de la aplicación de las normas legales sobre la materia y de la misma naturaleza de la ocupación previa— que permite corregir, mediante la apelación, las infracciones o errores en que pueden incurrir los jueces en la incidencia de ocupación previa, sin impedir la inmediata ejecución de las decisiones que acuerden la medida en referencia. De consiguiente la Corte considera necesario ratificar el criterio ya sustentado por ella en otras decisiones, según las cuales es procedente la apelación contra las decisiones que acuerden la ocupación previa, debiendo oírse el recurso en efecto devolutivo y no en ambos efectos como lo hizo el Tribunal de la causa en el presente juicio.

e. *Efectos*

1289. CSJ - SPA 18-11-64  
G.O. N° 27608, 2-12-64, pp. 205.445 - 205.446

*El hecho de que se haya consignado la suma correspondiente para que se proceda la ocupación previa, no da por terminado el juicio, si existen dudas sobre quién es el propietario a quien corresponde conformarse con la indemnización consignada.*

Vistos. Con los informes de las parte. En la presente solicitud de expropiación el representante del señor Pedro Vallejo González, por diligencia de fecha 25 de mayo de 1964 que corre al folio 71 del expediente, expuso: "Por cuanto ha sido cumplido con el extremo de notificar al ciudadano Procurador General de la República, remitiéndole copia certificada del escrito y documento presentado por mi mandante, pido muy respetuosamente se acuerde la entrega de los sesenta y un mil seiscientos ochenta y seis bolívares con treinta y cuatro céntimos (Bs. 61.686,34), cantidad ésta a que alcanza el justiprecio hecho por la Comisión de Avalúos y se dé por concluido el juicio, todo en acatamiento a lo dispuesto en la parte *in-fine* del artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, invocado en el presente caso".

A la solicitud anterior se opuso el representante de la Procuraduría General de la República, en escrito de fecha 2 de junio de 1964 que corre al folio setentitrés y vuelto del expediente, por las siguientes razones: a) "porque es evidente que en el caso concreto, el ciudadano Pedro Vallejo González no es propietario del terreno donde se encontraba ubicado el llamado "Cine Popular", pues a más de que la superficie que encierra el terreno de 15 metros de latitud por 22 metros de longitud, a que se contrae el documento protocolizado en la Oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, con fecha 16 de mayo de 1957, bajo el N° 114, folios 119 al 291 del Protocolo Primero, Tomo 7°, en su origen aparece como no propia, sobre el resto de la totalidad del terreno ocupado por aquel cine, no existe ningún documento en favor de Pedro Vallejo"; b) porque el señor Vallejo González no posee ningún título suficiente para transmitir a la República de Venezuela la propiedad de aquella extensión de terreno; c) porque "hasta ahora, ninguna otra persona distinta a Pedro Vallejo González tiene conocimiento de la solicitud de expropiación mencionada, por lo que en curso del procedimiento y de acuerdo con las reglas que establece la Ley de la materia, sería que las personas que pudieran tener interés en el aludido lote, acudirían en defensa de sus propios derechos, resultando, por consiguiente, que se hace necesario continuar ese procedimiento a fin de establecer la situación jurídica que se ha dejado referida; d) que, "por otra parte, ni el Ejecutivo Nacional ni ninguna de las compañías Contratistas que tienen a su cargo, la construcción de las Obras de Vialidad a que se refiere el Decreto de Expropiación N° 86, de fecha 26 de junio de 1959, destruyó las edificaciones del "Cine Popular"; e) "que en el año de 1960, funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y de la Contraloría de la Nación, efectuaron el Censo de las Construcciones y desde entonces Pedro Vallejo González, abandonó aquel local, dando lugar a que gentes desconocidas, lo desmantelaran totalmente, llevándose los materiales".

"El Juez de Sustanciación, por auto de fecha 9 de junio de 1964, dispuso que, "en tales circunstancias, y de conformidad con la *parte final del artículo 51* de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, invocado por el solicitante, es improcedente declarar concluido el juicio, y, consecuencialmente, entregarle la suma depositada al solicitante, puesto que allí se prevé esta negativa cuando hubiere, como en el presente caso, una *oposición justificada*".

De esta decisión apeló el representante del señor Pedro Vallejo González, en diligencia de fecha 10 de junio de 1964. La apelación interpuesta fue oída libremente, conforme al auto de fecha 18 de junio de 1964.

Relacionada la incidencia y cumplidos los demás trámites del proceso, en la oportunidad de decidir, se observa:

El Procurador General de la República, en escrito dirigido a la Corte con fecha 19 de febrero de 1964, *solicitó se declare la expropiación* por causa de utilidad pública, para destinarlo a la construcción de la Autopista Urbana de Maracaibo, de un inmueble que en el mencionado escrito se determina así: ...Constituido por un lote de terreno con superficie de ochocientos ochenta y cinco metros cuadrados con setenta centésimas de metro cuadrado ( $M^2$ -885,70) y las construcciones en él existentes donde había venido funcionando el denominado "Cine Popular", situado en el lugar denominado Cañada Honda, Municipio Cacique Mara, Distrito Maracaibo del Estado Zulia, que tiene como actuales linderos los siguientes: Norte, Calle San Isidro; Sur, terrenos que se dicen ejidos, intermedio con propiedad de la Compañía Shell de Venezuela; Este, propiedad que es o fue de Eduvigilia Villalobos; y Oeste, vía pública. De esa superficie de terreno, una extensión de quince metros de latitud por ventidós metros de longitud, así como las construcciones, aparecen como de la propiedad del ciudadano Pedro Vallejo González, según documento protocolizado en la Oficina de Registro competente con fecha 16 de mayo de 1957, bajo el N° 114 del Protocolo 1°, Tomo 7°, desconociéndose a quién pueda pertenecer el resto del terreno que fue ocupado por las construcciones del llamado "Cine Popular".

El representante de la Nación en su referido escrito solicitó la *ocupación previa* de dicho inmueble, en los términos siguientes:

"Como la administración pública ha considerado de urgente realización la ejecución de las obras a que se refiere el Decreto de Expropiación mencionado, según consta del Oficio del Ministerio de Obras Públicas N° 23, citado, de conformidad con lo que dispone el artículo 51 de la Ley mencionada, solicito la ocupación previa del lote de terreno con superficie de ochocientos ochenta y cinco metros cuadrados con setenta centésimas de metro cuadrado ( $M^2$ -885,70), y las construcciones en él existentes a que se ha hecho mención".

Conforme a lo ordenado por el artículo 51 *ejusdem* y a los fines de la ocupación previa del inmueble señalado, el Procurador General de la República consignó en este Tribunal la cantidad de *setenta y un mil seiscientos ochenta y seis bolívares con treinta y cuatro céntimos* (Bs. 61.686,34), equivalente al avalúo del referido inmueble, practicado por la Comisión de Avalúos a que se refiere el artículo 16 de la citada Ley. El Juzgado de Sustanciación de esta Sala, en auto de fecha 4 de marzo de 1964, acordó dar cumplimiento al artículo 52 de la Ley de la materia, y, al efecto, comisionó al Juez Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, para que *éste diese el aviso correspondiente al propietario u ocupantes del inmueble, realizara la notificación de los mismos y practicara la inspección ocular y todas las demás diligencias ordenadas por el citado artículo 52*. Habiendo

cumplido el Juez comisionado, a cabalidad, la comisión que le fue conferida, la Sala acordó, con fundamento en los artículos 51 y 52 de la Ley de expropiación, la *ocupación previa del inmueble determinado en la solicitud a que se contraen estas actuaciones*.

Ahora bien, el problema planteado en el presente caso se reduce a apreciar si, *acordada la ocupación previa del inmueble que es objeto de la expropiación, en los términos previstos por el artículo 51 de la Ley y consignada la cantidad en que fue justipreciado el inmueble, puede darse por terminado el juicio*, a petición del señor Vallejo González, por haberse éste conformado con el avalúo y en consecuencia, *hacer a éste entrega de la respectiva Compensación*. La Ley establece al respecto que "si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se daría por concluido".

Consta de autos que la República de Venezuela solicitó la expropiación de un inmueble constituido por un lote de terreno cuya superficie es de ochocientos ochenta y cinco metros cuadrados con setenta centésimas de metro cuadrados ( $M^2-885,70$ ) y las construcciones en él existentes, donde había venido funcionando el denominado "Cine Popular", situado en el lugar denominado "Cañada Honda", Municipio Cacique Mara, Distrito Maracaibo del Estado Zulia, y cuyos linderos y demás terminaciones se expresan en la respectiva solicitud.

Consta también de autos que, conforme a la documentación producida por virtud de los artículos 21 y 22 de la citada Ley, de esa superficie de terreno que se expropia y que alcanza a ochocientos ochenta y cinco metros cuadrados con setenta centésimas de metro cuadrado ( $M^2-885,70$ ), sólo aparece como de la propiedad del señor Vallejo González, además de las construcciones que allí fueron levantadas, una porción menor de terreno, constituida por una superficie comprendida dentro de una extensión con quince metros de latitud por veintidós metros de longitud, medidas éstas que se especifican en todos los documentos referentes a dicho terreno.

Consta, asimismo, que la Nación se opone a la entrega solicitada por el señor Vallejo González porque esta última superficie de terreno, en su origen aparece como no propia, según documentos anteriores de la finca.

Y finalmente, de acuerdo con el texto del informe presentado por la Comisión de Avalúos, el cual corre a los folios 26, 27 y 28 del expediente, y con la certificación marcada "F" 1, que corre al folio 21 de la misma pieza que el señor Pedro Vallejo González es propietario de las mejoras y planteaciones allí descritas, las cuales tienen un valor, conforme a las conclusiones y estimaciones que aparecen en el primero de los documentos antes citados, de cuarenta y siete mil quinientos quince bolívares con catorce céntimos (Bs. 47.515,14), que independientemente de los ochocientos ochenta y cinco metros cuadrados de terreno con setenta centésimas

de metro cuadrado (M<sup>2</sup>-885,70) valuados en la cantidad de catorce mil ciento setenta y un bolívares con veinte céntimos (Bs. 14.171,20), cubren la suma total de sesenta y un mil seiscientos ochenta y seis bolívares con treinta y cuatro céntimos (Bs. 61.686,34), consignada por la Procuraduría General y reclamada por el interesado Vallejo González, en su totalidad.

Como se puede apreciar, existe oposición justificada por parte de la entidad expropiante en relación con la propiedad que alega el postulante sobre toda la extensión de terreno que es objeto de la presente expropiación, lo cual suscita diferencias, dudas y controversias sobre la verdadera identidad del titular o de los titulares del terreno expropiado. En estas circunstancias, la suma en que se ha estimado el valor del terreno por expropiar debe quedar en depósito o consignada a la orden de quien pueda ser su dueño, hasta que se resuelva mediante sentencia definitiva, sobre la expropiación del terreno, de acuerdo con la parte final del artículo 51 *ejusdem*.

Por lo que respecta a las construcciones que, según las pruebas de autos aparecen como de la propiedad del señor Pedro Vallejo González, justipreciadas en la cantidad de cuarenta y siete mil quinientos bolívares con catorce céntimos (Bs. 47.515,14), deben ser pagadas a dicho interesado conforme se determina en la experticia quedando concluido el proceso expropiatorio en lo que respecta a dichas construcciones. Al efecto, esta cantidad debe deducirse del monto total consignado por no existir en el caso examinado oposición de tercero, todo de acuerdo con lo previsto y ordenado por el artículo 43 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Queda así en los términos expuestos, parcialmente revocado, el auto de fecha 9 de junio de 1964, del Juez de Sustanciación, apelado ante esta Sala por el solicitante y así se declara, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

1290.

CSJ - SPA  
G.F. N<sup>o</sup> 59, 1968, p. 71

30-1-68

*El justiprecio previsto en la Ley a los efectos de la ocupación previa constituye una garantía para el expropiado y no el avalúo definitivo.*

La disposición invocada, ciertamente está destinada a proteger las actividades económicas o industriales, impidiendo la paralización completa de las mismas, salvo las excepciones que el mismo artículo 467 establece. Ahora bien, tal disposición no es aplicable, evidentemente, a los juicios expropiatorios, cuya finalidad es el interés colectivo, y los cuales están regidos por una Ley Especial, en la cual se prevé la ocupación previa de los bienes afectados, en los casos

y previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la citada Ley. En cuanto a la cantidad consignada, según el avalúo de los peritos, cabe observar que dicha cantidad a los fines del artículo 51 de la citada Ley de Expropiación constituye una garantía para el expropiado, y no el justiprecio definitivo. Por otra parte, el Decreto que autoriza la expropiación fija las condiciones en que debe hacerse el pago de las indemnizaciones y entre esas condiciones se indica el empleo de cédulas o títulos.

1291. CSJ - SPA 15-2-68  
G.F. N° 59, 1968, p. 113

*La inconformidad del expropiado con el avalúo realizado a los efectos de la ocupación previa tiene por efecto jurídico, la continuación del procedimiento expropiatorio.*

*Segundo:* Considera, además el solicitante que la sentencia “no contempla en absoluto ningún pronunciamiento”, en relación con la impugnación al avalúo, formulada en la oportunidad en la cual se apeló del auto que acordó la ocupación previa, y que tampoco se tuvo en cuenta el procedimiento que señalan los artículos 51 y la última parte del artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ya que han debido tomarse en cuenta, a los fines de la fijación del justo precio de la cosa expropiada los particulares contenidos en la inspección ocular.

En relación con este segundo punto, considera la Sala oportuno ratificar el criterio expresado en anteriores decisiones en el sentido de que el avalúo previsto en el artículo 51 de la Ley de la materia, a los fines de la ocupación previa del inmueble objeto de la expropiación, tiene el carácter de una garantía, y si el expropiado no se “conformare” con tal justiprecio, como ha ocurrido en el caso presente, continuará el juicio y en la oportunidad prevista en el artículo 33 de la Ley se nombrarán los peritos, los cuales practicarán un nuevo avalúo, observando las reglas del Código de Procesamiento Civil y siguiendo las normas señaladas en el artículo 35 de la Ley, etapa ésta del proceso, durante la cual podrá impugnarse el nuevo justiprecio, si a ello hubiere lugar; de lo anteriormente expuesto se deduce que, si bien el expropiado puede manifestar su inconformidad con el justiprecio realizado por la Comisión de Avalúo, tal circunstancia tiene como efecto jurídico, el que continúe el procedimiento expropiatorio, ya que la controversia y tramitación de un avalúo previo, frustraría la *urgente* realización de la obra, urgencia que es, precisamente, lo que justifica y explica el procedimiento de la ocupación previa.

1292. CSJ - SPA 10-6-68  
G.F. N° 60, 1968, pp. 173-174

*La oposición respecto de la entrega del precio consignado a los efectos de la ocupación previa, debe ser resuelta por los jueces de la jurisdicción ordinaria, cuando haya cuestiones de propiedad envueltas en aquella.*

Es pues, la cuestión anteriormente planteada, la que debe resolver la Sala a cuyo fin hace las consideraciones siguientes:

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, dispone en su artículo 51, que en los casos en que se hubiere acordado la ocupación previa y el expropiante consignara la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble, el juicio se dará por terminado si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no mediare otra oposición justificada.

Son, pues, varias las condiciones establecidas en la parte final de la disposición legal citada, para que pueda darse por terminado el juicio de expropiación en esa etapa del proceso, a saber: a) ocupación previa acordada por el Juez, b) consignación por el expropiante de la cantidad del justiprecio del inmueble, c) conformación del propietario con el avalúo, y d) que no medie otra oposición justificada.

En el caso que se examina, no se dan todos los supuestos contemplados en la norma. Con efecto; la ocupación previa fue acordada, la suma a que alcanzó el avalúo igualmente fue consignada ante el Tribunal; el propietario está de acuerdo con el referido avalúo; pero existe oposición, tanto de parte del propietario como del tercero, respecto a la entrega del precio consignado. Concretamente, si el valor asignado a las bienhechurías, en su totalidad o en parte, debe ser entregado al expropiado, o bien, a las acreedoras hipotecarias cuyos créditos han sido reconocidos y se encuentran en la fase de ejecución.

Las precitadas cuestiones y su decisión implican materias acerca de la propiedad o de los accesorios del bien expropiado, las que no corresponde ciertamente resolver a esta Sala en un juicio de naturaleza como es el de la expropiación, el cual tiene por finalidad la satisfacción de una necesidad de utilidad pública o social, y la función del Juez se limita a la declaratoria de la necesidad de adquirir en todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, al correspondiente avalúo y al pago, puesto que toda expropiación supone justa indemnización. Tales cuestiones exigen la prueba de hechos que, con propiedad deben ser presentados y probados ante los jueces de la jurisdicción ordinaria. Y es con posterioridad a la decisión en la expresada esfera judicial que vendrán los autos a este Supremo Tribunal a fin de decidir a quién y en qué proporción corresponde hacer el pago.

Véase N° 1298.

D. *El emplazamiento*a. *Carácter*

1293. CFC - SF 1-12-47  
M. 1948, pp. 152-153

*El juicio de expropiación es por naturaleza un juicio universal y por tanto tienen que ventilarse en dicho juicio todas las cuestiones que se refieran a la cosa expropiada directa o indirectamente.*

En cuanto al argumento aducido por el apelante de que no se dejaron correr íntegramente los intervalos que pauta la ley entre una y otra publicación, es de advertirse que una interpretación amplia del pensamiento del legislador permite considerar cumplido dicho requisito con la publicación cada diez días de las actas ordenadas por la Ley, pero aun admitiendo la interpretación gramatical rigorista, una tal falta, por no tratarse de un trámite esencial del procedimiento, no acarrea la nulidad de lo actuado y por ende la reposición, remedio éste que reserva la Ley para aquellos casos en que realmente se le ocasione un grave perjuicio a las partes mediante la inobservancia del ritual procesal.

Pero, en el estudio del expediente ha encontrado esta Sala una gravísima irregularidad, que se hace necesario examinar detenidamente por las ulteriores consecuencias que pueden afectar la estabilidad de todo el proceso. Se trata de que en el auto por el cual el Tribunal emplaza a los interesados de conformidad con el artículo 22 del Decreto respectivo, sólo se emplaza a los propietarios del fundo Morichalote, parcialmente objeto de la expropiación, cuando dicho artículo dispone de modo expreso que se emplace a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar. Ahora bien, el juicio de expropiación es considerado por la doctrina como un juicio universal en cuanto a la cosa, ya que dentro de él deben ventilarse todas las cuestiones que se refieran a la misma, directa o indirectamente. Es por esto que al hablar de ley de acreedores no especifica la naturaleza del crédito por entender que los bienes del deudor son la prenda común de sus acreedores, y por lo que ordena el emplazamiento, en general, de todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretenda expropiar, para citar sus propios términos. Al emplazar el Tribunal de Primera Instancia tan sólo a los dueños del fundo "Morichalote", faltó abiertamente al artículo antes citado que le ordena el emplazamiento general de todos los interesados: poseedores, arrendatarios, etc., y la falla de ese emplazamiento equivale a la falta de citación, lo cual al tenor de lo dispuesto por el artículo 233 del Código de Procedimiento



un defensor por estar ausente del país, o, sin estar ausente por no encontrársele, para imponerla por medio de la citación, del juicio promovido en su contra, tal medida se propone exclusivamente proteger los intereses del demandado y como sólo a él aprovecha, es natural pues que pague los servicios prestados.

El juicio de expropiación va dirigido contra personas determinadas y de no estar ellas en el país o de no ser encontradas para ser citadas debidamente, se les provee de defensor conforme a las previsiones del Código de Procedimiento Civil, pero la ley ordena que se citen también por la prensa a todos los que se crean con algún derecho sobre los bienes cuya expropiación se demanda; ésta se dirige, pues, contra personas conocidas y contra desconocidas o indeterminadas que puedan tener derechos sobre los bienes o interés legítimo para intervenir en el proceso. El fin de ese emplazamiento no es propiamente defender esos desconocidos, quienes extraños al proceso, sin la debida citación personal, no resultarían perjudicados y no se produciría cosa jugada contra ellos. El objeto de ese emplazamiento es purgar de todo posible vicio el proceso expropiatorio, lograr que el expropiante adquiera válidamente de una vez para siempre, sin riesgo de juicios o reclamos futuros formulados por alguna persona que tuviera cualquier derecho sobre los bienes expropiados o sobre el precio proveniente de su enajenación forzada. Pero tal objeto no se lograría con el solo emplazamiento por la prensa de los desconocidos, si éstos no se hacen parte en el proceso; si no han tenido quién los haya representado legalmente, es decir, si no se les nombra defensor. De manera, que, este nombramiento, antes que a esos desconocidos con posibles derechos, interesa y beneficia al expropiante; es a éste a quien propiamente y en último término se le han prestado servicios y no a un desconocido que no aparece; que no ha pretendido derecho alguno en los bienes expropiados ni interés para intervenir en el juicio. En tal caso por una interpretación estrecha de la ley resultaría evidentemente injusto dejar sin remuneración alguna al profesional que ha prestado honestamente sus servicios para contribuir a dejar depurado de todo vicio un proceso incoado por reclamarlo así el interés colectivo, la utilidad pública.

1295 .

CSJ - SPA  
G.F. N° 39, 1963, pp. 94-95

19-2-63

*El emplazamiento en el procedimiento de la expropiación es una formalidad necesaria para la validez del juicio, y su ausencia produce la nulidad de lo actuado.*

Según el artículo 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 sólo 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 eventual de una solicitud de nulidad.

Ahora bien, siendo la citación una formalidad necesaria a la validez de todo juicio, como lo preceptúa el artículo 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 la causa y la consiguiente reposición son procedentes, de conformidad con el artículo 133 y 229 y siguientes del mismo Código.

Véase N° 122 bis.

1296. CSJ- SPA 4-2-70  
G.F. N° 67, 1970, pp. 209-210

*El objeto de la publicación del emplazamiento, es poner a salvo los derechos de terceros.*

“Como consecuencia de lo expuesto, resulta infundada la pretensión del señor Padrón para que se le tenga como parte en este proceso, por el solo hecho de su comparecencia, en virtud de la citación contenida en los edictos públicos. Tal como lo tiene decidido la Corte, el objeto de la publicación es el de poner a salvo los derechos de terceros, *porque una vez intervenida la propiedad por efecto de la expropiación no podrá seguirse ninguna ejecución*

*contra la cosa, trasladándose, desde ese momento, todos los derechos reales a la indemnización que se convierte así en garantía exclusiva de los terceros. Es únicamente sobre ese valor que pueden hacer valer sus recursos quienes pretendan derechos de condominio sobre el fundo "Santa Inés" y no sobre la cosa expropiada.* La única oposición que este procedimiento admite es la que pueda fundarse en violación de Ley o en que la expropiación debe ser total porque la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada. Por tales motivos, carece de eficacia el pronunciamiento del Juez *a quo* respecto a la inexpropiabilidad de la supuesta zona de treinta hectáreas cuya propiedad atribuye al señor Carlos Alberto Padrón, y a la indemnización que éste reclama, dentro del lugar denominado "Caño Amarillo" y que éste último ubica, como una extensión mucho mayor, dentro de los linderos de la hacienda "Cañaverál". Toda la materia comprendida en ese dispositivo es, por las razones antes expuestas, extraña al procedimiento especial de la expropiación. Los mismos argumentos expuestos sirven para declarar la invalidez del dispositivo del fallo apelado que consideró inexpropiable el lote de 32 hectáreas, cuya propiedad atribuyó a la Comercial Nueva Esparta C. A., dueña de una estación de gasolina, porque además de estar fuera de su potestad decidir nada sobre la propiedad de ese inmueble, la solicitud de expropiación que se analiza en el presente caso no se refiere tampoco en ninguna de sus partes, a esa estación de gasolina. Lo decidido aquí, deja a salvo, los derechos que oportunamente puedan hacerse valer, en las circunstancias previstas por el artículo 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social".

1297.

CSJ - SPA

11-8-72

G.O. N° 29929, 10-8-72, p. 223.996

*El emplazamiento es la formalidad que debe cumplirse en el procedimiento expropiatorio a los efectos de que se puedan considerar legalmente citados todos los que tengan derechos que hacer valer en el juicio.*

Por ser la expropiación un juicio universal, la ley de la materia en su artículo 22, ordena, "emplazar a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar a fin de que comparezca ante él, dentro del término que la ley señala, a darse por citados, apercibiéndoseles de que si no atienden al emplazamiento dentro de dicho término se le nombrará de oficio un defensor, "con quien se entenderá la citación".

La ley es muy clara al establecer que la solicitud de expropiación y el auto de emplazamiento serán publicados "por tres veces du-

rante un mes, con intervalos de diez días entre una y otra publicación”, en uno de los periódicos “de mayor circulación de la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere”, y fijados a la puerta de la oficina subalterna de registro del lugar donde esté situado el inmueble que se pretende expropiar, a cuyo efecto el tribunal remitirá tres ejemplares de los periódicos que contengan la primera publicación al registrador respectivo, quien acusará recibo y cumplimiento de esta formalidad.

El sistema de citación por carteles establecido en el artículo comentado, combina un emplazamiento de carácter general, dirigidas a todos los habitantes de la República, con un emplazamiento especial, particularmente referido a los habitantes de la localidad donde esté situado el inmueble cuya expropiación haya sido solicitada. El primero de dichos emplazamientos se realiza mediante la publicación de los carteles en uno de los órganos de prensa de mayor circulación de la ciudad de Caracas; en tanto que el segundo se practica, fijando a la puerta de la oficina subalterna de registro respectivo, la primera publicación del cartel, y publicando éste en un periódico de la localidad si lo hubiere.

Al establecer ese sistema el legislador tuvo, sin duda, en cuenta que, en la mayoría de los casos, las personas más interesadas en el juicio expropiatorio viven en el lugar donde se encuentre ubicado el inmueble de cuya expropiación se trate, así como también el hecho incontrovertible de que son pocas las poblaciones del país que tienen sus propios órganos de prensa, por lo cual los habitantes de las mismas no tienen otro medio de información escrita sobre el particular que las que les suministran los periódicos de la capital de la República.

Según lo expuesto, el emplazamiento en el juicio expropiatorio de bienes inmuebles, es la serie de formalidades que el Juez, las partes y el Registrador en cuya jurisdicción se encuentre el bien de cuya expropiación se trate, deben cumplir a fin de que se puedan considerar legalmente citados, todos los que tengan algún derecho que hacer valer en dicho juicio.

Las normas que regulan esta forma de citación especial son de relevante orden público, porque tiene como finalidad primordial garantizar el derecho de defensa a todo aquel cuyos derechos sean afectados por la expropiación, y asegurar que los bienes destinados a una obra de utilidad pública o social, pasen al patrimonio del expropiante completamente saneados.

Tales formalidades se reducen, en síntesis, a estas dos: a) publicación del auto de emplazamiento y de la solicitud de expropiación, “por tres veces durante un mes con intervalos de diez días entre una y otra publicación”, en uno de los periódicos “de mayor circulación de la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere”; y, b) fijación a la puerta de la oficina subalterna de registro del lugar

donde esté situado el inmueble, de tres ejemplares del periódico que contenga la primera publicación.

1298. CSJ - SPA 28-3-73  
G.O. N° 1613, Extr., 26-9-73, p. 5

*La omisión de las formalidades del emplazamiento hacen improcedente la entrega del precio consignado a los efectos de la ocupación previa.*

La Corte observa:

Dispone el artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que “conforme a los datos suministrados por el Registro y tan pronto como se reciban, se emplazará a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y en general a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar...”

Ahora bien, como consta del expediente y se observa en la parte narrativa de este fallo, tal requisito no se cumplió en el presente procedimiento, el cual era indispensable para que el Tribunal *a quo*, con real conocimiento de causa, pudiera hacer legalmente la entrega del precio determinado por la Comisión de Avalúo, al propietario que a él se aviniere.

Porque, si bien es cierto que el artículo 51 de la citada Ley dispone que si el propietario se conformare con el avalúo previo de la cosa expropiada el juicio se dará por concluido, también lo es, que sujeta este requisito a que no hubiere “otra oposición justificada”.

Ahora bien, si no han sido emplazadas las personas a que se refiere el citado artículo 22 de dicha Ley por medio de los edictos a que se refiere esta disposición, no puede saber el Juez de la causa si hay alguien que pueda hacer oposición justificada o no, y tampoco puede saber un presunto acreedor y en general todo el que tenga un derecho en la finca que se pretende expropiar, que contra ésta obra un procedimiento de tal naturaleza, y donde hay fijada una oportunidad para hacer valer tal derecho.

Es por lo tanto, de elemental lógica jurídica que cualquier avenimiento en el precio, dentro de un procedimiento de expropiación, solamente puede hacerse una vez emplazadas las referidas personas que se especifican en el artículo 22 y que haya llegado para éstas la oportunidad de hacer valer sus derechos de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley citada.

En tal virtud, la omisión del cumplimiento de las formalidades prescritas en el citado artículo 22, de eminente orden público, ocurrida en el presente procedimiento, hacen írrito lo actuado en

él con posterioridad a la oportunidad en que aquéllas han debido cumplirse.

*Véase N° 1311.*

b. *Requisitos formales*

1299. CSJ - SPA 3-12-69  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 4

*La omisión en la solicitud, de los nombres de algunos de los propietarios, poseedores o arrendatarios, no vicia sustancialmente el procedimiento.*

En cuanto a la violación de los artículos 36 de la Ley de Reforma Agraria y 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, a causa de la omisión del nombre y apellido de los impugnantes, la disposición que se dice infringida obliga al expropiante a hacer tal indicación, siempre que los propietarios, poseedores o arrendatarios fueren conocidos. La falta en la solicitud de los nombres de algunos de esos interesados no vicia sustancialmente el proceso, pues ella quedaría subsanada, con el emplazamiento que hace el Juez a los interesados para el acto de contestación a la solicitud, y con el nombramiento de defensor de los no comparecientes, tal como lo prevé y establece el procedimiento especial del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, cuyas normas generales y particulares se aplican con preferencia a las disposiciones del ordenamiento legislativo nacional que se opongan a ella. Por estos motivos, al pedir la entidad expropiante el emplazamiento de todos los que crean tener algún derecho de propiedad sobre alguno o algunos de los fundos que son objeto de la expropiación, solicitud que aparece atendida por el Tribunal, tanto en el auto de emplazamiento como en los edictos publicados al efecto, están a salvo los derechos de todos los propietarios, pues la expropiación va dirigida contra ellos, sin excepción, conocidos o no.

c. *Cómputo de los lapsos*

1300. CF 11-5-59  
G.F. N° 24, 1959, pp. 157-162

*Los lapsos de publicación deben contarse por días continuos y el lapso de comparecencia por días de audiencia.*

En el presente caso se trata de un juicio de expropiación por causa de utilidad pública, cuyo procedimiento es el pautado en la Ley especial que regula tal materia. Y por ello se ha de considerar, en primer término, si en el emplazamiento de los demandados se cumplieron las formalidades que fija dicha Ley, o si, por el contrario, aquellas se dejaron de aplicar, como alega la parte recurrente, que estuvo en la primera instancia del proceso.

Las normas que rigen el emplazamiento en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, están contenidas en sus artículos 22 y 23, y por ello hay que analizar detenidamente las formalidades establecidas en tales disposiciones.

El artículo 22 *ejusdem* contiene, en sus tres apartados, formalidades generales para el emplazamiento. En el primero se mencionan las personas que deben ser emplazadas: "Los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar".

El segundo apartado del artículo citado se contrae a la forma y modo de dar publicidad al emplazamiento; y, al efecto, expresa: "La solicitud de expropiación y el auto de emplazamiento se publicarán en un periódico de los de mayor circulación de la ciudad de Caracas, y en alguno de la localidad si lo hubiera, por tres veces durante un mes con intervalos de diez días entre una y otra publicación.

Y el tercer apartado del mismo artículo prevé igualmente otro modo de publicidad, al disponer que "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. El Registrador acusará recibo y cumplimiento de esta formalidad".

A su vez, el artículo 23 de la mencionada Ley establece un plazo de comparecencia: "dentro de los diez días siguiente a la fecha de la última publicación las personas emplazadas conforme al artículo anterior, comparecerán al Tribunal por sí o por medio de apoderados; y a los que no comparecieren vencido este término, se les nombrará defensor, con quien se entenderá la citación".

Como del análisis de las anteriores normas se observa que en ellas se establecen dos espacios de tiempo relacionados con el emplazamiento, o sea, uno señalado en el aparte segundo del artículo 22, y otro mencionado en el texto del artículo 23, hay que determinar debidamente la naturaleza de los mismos y el modo de computarlos.

El apartado segundo del citado artículo 22 fija un plazo para la publicación de la solicitud de expropiación y auto de emplazamiento. O sea, que no es un lapso para la comparecencia de los demandados, sino para la publicidad de la demanda. Con esta norma lo que ha querido el legislador es que los interesados a quienes afecte la solicitud de expropiación se enteren debidamente

de la existencia del litigio; y, con ese fin, se ordena la publicación en periódicos de Caracas y del lugar del juicio, durante un mes y con intervalos de diez días entre una y otra publicación. Este lapso ha de contarse, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del C. C., por días continuos a partir de la primera publicación porque la Ley habla del plazo de un mes, y según dicha norma, los lapsos de meses se contarán desde el día siguiente al de la fecha del acto (primera publicación en este caso) que da lugar al lapso, y concluirán el día de fecha igual a la del acto, del mes que corresponda para completar el número del lapso.

En el caso de autos, habiéndose efectuado la primera publicación en el diario "El Universal", de esta ciudad, el día 25 de noviembre de 1958, el mes para la publicación prevista en el artículo 22, aparte segundo, comenzó el día siguiente, o sea, el 26 de noviembre, concluyendo el día 26 de diciembre del mismo año. Durante este plazo se dio cumplimiento a lo establecido en la citada norma, pues las siguientes publicaciones se realizaron en el mismo periódico, en sus ediciones correspondientes a los días 5 y 15 de diciembre de 1958, cumpliéndose los intervalos de diez días que exige la Ley. Por consiguiente, en cuanto a este primer lapso, se cumplieron los requisitos de ley.

El plazo establecido en el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, es completamente diferente del anterior. Es éste un lapso para que comparezcan los demandados a hacerse parte en el proceso. La única conexión que guarda este lapso con el anteriormente analizado es, que los diez días que lo constituyen han de contarse a partir de la fecha de la última publicación. Pero estos plazos, ni se interfieren ni se complementan. Cada uno tiene, como hemos visto, una finalidad propia.

Ahora bien, el cómputo de este plazo de comparecencia, como todos los de igual naturaleza, ha de hacerse, como lo dispone la norma general del artículo 156 del C. de P. C., "por días que no sean feriados ni de vacaciones, haya o no audiencia, con tal que haya secretaría". En efecto, si bien es cierto que el procedimiento fijado en la Ley de Expropiación, como ley especial, ha de ser preferentemente aplicado en todo cuanto constituye la especialidad, también lo es que los casos que no estén expresamente previstos en aquella Ley, han de suplirse con las normas generales del Procedimiento Civil, de conformidad con el espíritu y propósito del Artículo 5 *ejusdem*.

El hecho de que el Artículo 23 de la Ley de Expropiación hable de *días*, no quiere decir que sean días continuos; porque también, en el Artículo 25 del mismo ordenamiento legal, se utiliza el vocablo *días* para referirse al lapso probatorio, y éste debe computarse siempre por audiencias.

Pero hay también que tomar en consideración, que los citados Artículos 22 y 23 hablan de emplazamiento y no de *citación*; y,

aunque nuestra legislación no hace especial distinción entre tales actos procesales, ya que tienen naturaleza y fines análogos, cual es la notificación o intimación hecha al destinatario para que comparezca ante el órgano jurisdiccional, doctrinalmente ellos difieren en cuanto a la oportunidad de comparecencia; pues mientras la citación se hace para un momento determinado, el emplazamiento concede un lapso o espacio de tiempo: un plazo dentro del cual se puede comparecer. Esta diferenciación se pone de manifiesto en el propio texto del Artículo 23 *ejusdem* cuando dispone que las personas *emplazadas* deberán comparecer al Tribunal *dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación*, o sea, no a la terminación de ese lapso, sino en cualesquiera de dichos diez días. En consecuencia, ha tenido que ser propósito del legislador que dicho plazo de comparecencia se compute por días de audiencia, para que, en cualesquiera de ellos, puedan comparecer al juicio las personas emplazadas.

Expuestas las anteriores consideraciones, corresponde a la Corte decidir si en el presente proceso este plazo de comparecencia fue computado en la forma señalada.

Como prueba de su alegato, ha traído la parte apelante a los autos la copia certificada que corre al folio ciento ochenta y dos del expediente, en la que se transcriben las actuaciones realizadas en el Juzgado *a quo* desde el día 25 de noviembre de 1958 hasta el día 28 de enero de 1959, ambas fechas inclusives, según los Libros Diarios llevados por dicho Juzgado para tales fechas. Como la última publicación prevista en el artículo 22 de la Ley de Expropiación se efectuó el día 15 de diciembre de 1958, el lapso de emplazamiento, o sean las diez audiencias para la comparecencia de las personas emplazadas, comenzaban a contarse desde el día 16 de diciembre del mismo año, inclusive. Ahora bien, del examen de la mencionada certificación aparece que las diez audiencias del referido lapso correspondían a las realizadas en el Juzgado *a quo* los días 16, 18 y 19 de diciembre de 1958, y, 8, 9, 13, 14, 15 y 16 de enero del corriente año. Pero es el caso, que consta de la misma certificación, así como de la actuación que aparece en el folio 97 del expediente, que la declaración de no comparecencia de personas emplazadas y el nombramiento de su defensor, se hizo por actuación realizada en el Juzgado *a quo* con fecha 7 de enero del presente año, o sea, cuando solamente había transcurrido, según el cómputo aludido, tres audiencias de las diez que habían de constituir el plazo de comparecencia a que tenían derecho los emplazados; lo que pudo ocasionar que ellos no pudieran hacerse parte en el juicio para hacer valer sus respectivos derechos.

Por consiguiente, siendo la citación una formalidad esencial para la validez de todo proceso, y habiéndose pretermitido el plazo legal de comparecencia, es procedente la reposición de esta causa al estado en que se cometió dicha infracción, y la nulidad de las

actuaciones posteriores a la misma; todo de conformidad con los artículos 229, 232 y 233 del C. de P. C., y así se declara.

1301. CSJ - SPA 15-7-69  
G.F. N° 65, 1969, pp. 91-93

*El error en el compuesto de los lapsos para el acto de citación puede acarrear la nulidad y reposición del procedimiento.*

Tal como lo indica la decisión apelada, la citación es una formalidad necesaria para la validez de todo juicio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil; ahora bien, la citación en los juicios de expropiación está sometida a una tramitación especial, en virtud de la cual se emplaza por carteles, no sólo al propietario del fundo, sino a todos aquellos que se crean con derecho, a fin de que comparezcan a contestar la solicitud, o a hacerlos valer; al efecto el artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en su primer aparte dispone: "Conforme a los datos suministrados por el Registro y tan pronto como se reciban, 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".

La sentencia apelada declara que se incurrió en vicios en el acto de la citación, ya que entre el segundo y el tercer edicto no transcurrió el plazo de diez días ordenado por la Ley (artículo 22 segundo aparte de la Ley citada).

La Sala observa: según se desprende del cómputo efectuado por la Secretaría del Tribunal *a qua*, el primer cartel se publicó el 17 de febrero de 1967, el segundo, el 27 de febrero y el tercero el 8 de marzo del mismo año, afirmando el Secretario del Tribunal, que entre la primera y segunda publicación, transcurrieron cinco días hábiles, y entre la segunda y la tercera, seis días hábiles.

Considera oportuno la Sala aclarar que, según lo tiene establecido la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, los lapsos de publicación deben contarse por días continuos, ahora bien, del cómputo anterior se desprende, que entre la primera y la segunda publicación transcurrieron diez días y entre la segunda y la tercera nueve días.

Expresa el apoderado del Instituto que no procede la reposición solicitada porque la presencia de las partes en el juicio cubre cualquier irregularidad y, además, porque sólo puede pedir la nulidad y la consiguiente reposición la parte contra quien obra la falta.

El artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en su aparte primero establece que "conforme a

los datos suministrados por el Registro y tan pronto como se reciban, se emplazará a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar”.

Considera el apoderado del Banco Obrero que del texto legal anterior se desprende que el emplazamiento se hará *conforme a los datos suministrados por el Registro*. Ahora bien, estima la Sala, que en el caso en estudio, se trata de un bien determinado, cuyo propietario, conocido, fue debidamente emplazado por carteles, ante la imposibilidad de notificarlo personalmente, según consta de la declaración del Alguacil, y cuyo propietario se hizo presente en el juicio, por medio de apoderado, convalidando con su presencia la mínima irregularidad que significa el error de un día, en la publicación del tercer cartel; más aun, en el caso de existir algún tercero interesado, es indudable que hubiera comparecido el décimo día, entre la publicación del segundo y tercer cartel, y su posible pedimento de reposición hubiera indudablemente prosperado, por ser la parte contra quien obra la parte, razones por las cuales considera la Corte improcedente, por el motivo alegado, la reposición que se solicita.

d. *La notificación al Procurador General de la República*

1302.

CSJ - SPA

6-6-62

G.F. N° 36, 1962, pp. 148-150

*Cuando la República tiene el carácter de interesada en el proceso expropiatorio, la falta de citación del representante de ella, conforme a lo pautado en el artículo 55 y 56 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, da lugar a la reposición de la causa, pues como el artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria no contempla ninguna peculiaridad para los casos en que haya de emplazarse a la República, deben ser aplicadas las normas especiales antes citadas.*

En virtud de tal interés de la Nación sobre el referido fundo, tenían que ser ineludiblemente aplicadas en el proceso expropiatorio las normas legales específicas que consagran la obligación de notificar al Procurador General de la República de *toda demanda* que, directa o indirectamente, obre contra los intereses de la Nación o del Fisco Nacional, tal como lo ordenan los artículos 55 y 56 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público; ya que ha sido voluntad del Legislador, que la Nación no puede, en ningún caso, dejar de ser debidamente enterada de los procesos

en que tenga interés directo o indirecto. Y por ello tenía que notificársele en este caso, por existir un interés directo constituido por la hipoteca especial y de primer grado que existía a su favor, según está comprobado con el propio documento hipotecario.

Tal conclusión no contradice, en manera alguna, la jurisprudencia anterior de este Supremo Tribunal, que estableció que no constituía infracción, en casos de expropiación agraria, la omisión del emplazamiento de acreedores hipotecarios garantizados con el inmueble a expropiar; pues, en el presente juicio, la irregularidad proviene de la falta de notificación de la Nación, no por su mero carácter de acreedora hipotecaria, sino por ordenarlo en forma expresa las normas legales que han sido analizadas.

Ahora bien, no consta en las actas procesales que, al instaurarse el presente proceso, se haya hecho al Procurador General de la República la notificación y citación prevista en las disposiciones legales a que se ha hecho referencia. Al contrario, del expediente aparece que el citado funcionario estuvo totalmente ausente del proceso, por no haber sido llamado al mismo conforme a las disposiciones dichas. Ha sido en esta segunda instancia cuando el personero de la Nación ha comparecido, y ello sólo para alegar la violación de aquellas normas. Por lo tanto, es necesario considerar los efectos que dicha omisión puede producir en este proceso...

Al aplicar tales preceptos al problema planteado en el caso de autos por la falta de la citación del Procurador General de la República, es necesario observar que, según ya se ha expuesto, la citación de este funcionario en los procesos en que tenga interés la Nación, es una formalidad legal necesaria para la validez del proceso, tal como en todo juicio lo es la citación del demandado para la litis-contestación. Por consiguiente, siendo dicho acto por disposición legal, esencial a la validez del proceso, y para la de todos los actos del mismo; y tratándose también de quebrantamientos de disposiciones legales de orden público, como lo son las relativas a las citaciones en general, y a la del representante de la Nación en particular, es procedente, a juicio de la Corte, y de acuerdo con las normas legales ya mencionadas, la nulidad de las correspondientes actuaciones y la reposición del proceso al punto de partida de tal nulidad.

En virtud de que se considera procedente la reposición de la causa se abstiene la Corte de entrar a conocer el fondo del proceso.

E. *La comparecencia*a. *Las partes*

1303. CSJ - SPA 12-3-70  
G.F. N° 67, 1970, pp. 253-254

*Solo las partes en el procedimiento expropiatorio pueden solicitar la nulidad y reposición parcial del proceso.*

Dos pedimentos contiene el referido escrito del 23 de febrero del año en curso, el primero de los cuales debe ser resuelto previamente por tratarse de una solicitud de nulidad y reposición parcial del proceso al momento anterior a la infracción que se denuncia.

Al respecto se observa que esta clase de pedimentos solamente pueden hacerlo las partes, como lo dispone el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil. Y como de autos consta que son partes en el presente proceso únicamente la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar C. A., entidad expropiante, y la empresa Nelson S. A., que es la persona expropiada, no tiene, la Municipalidad del Distrito Federal, cualidad para pedir la nulidad y reposición del presente proceso de expropiación.

En cuanto a la oposición a la entrega del precio de lo expropiado, con base en el artículo 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social se advirtió, que el juicio de expropiación intentado por la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar C. A. contra la Nelson S. A., está en la Sala en virtud de apelación formulada por el Presidente de la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar C. A. contra la decisión dictada el día 7 de abril de 1967 por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, Tribunal éste que es al que corresponde conocer y decidir en Primera Instancia acerca de la oposición al pago del precio.

b. *Efectos*

1304. CF 4-5-56  
G.F. N° 12, 1956, pp. 58-59

*La presencia de las partes en el juicio de expropiación convalida los vicios que pudieran haber habido en las publicaciones del emplazamiento.*

La Corte pasa a decidir como punto previo la reposición solicitada por los opositores, quienes sostienen que son nulos los actos procesales que mencionan porque las publicaciones que la Ley ordena con diez días entre una y otra, no lo fueron legalmente —según dicen ellos—, ya que contándose por días, por tratarse de lapsos o términos judiciales, es evidente que se trata de días hábiles no incluyéndose, por días feriados, los domingos, el Jueves y Viernes Santos y los declarados de Fiesta Nacional, considerándose inhábiles los comprendidos en las vacaciones, todo en conformidad y por aplicación del C. de P. C., en su artículo 150 y sus apartes 1° y 2°, ya que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social no indica la manera de contar de otro modo el lapso fijado en el artículo 22, aparte 1°; desde luego que “si la primera publicación tuvo lugar el día 7 de diciembre de 1954 como ha quedado demostrado, la segunda debió haber sido, de acuerdo con la norma o regla antes expuesta, el día 18, excluido el domingo 12, y la tercera, excluyendo el domingo 19 y los de la vacación que empezó el 24 hasta el 6 de enero de 1955, ha debido tener lugar por ser dichos días inhábiles y no habilitados previamente, el día 13 de enero de 1955, incluyéndose los días 20, 21, 22 y 23 de diciembre de 1954, complementarios de los últimos diez días hábiles, vencidos como se ha dicho el 13 de enero de 1955, en que ha debido tener lugar la última publicación y no como se hizo el 27 de diciembre de 1954, por ser declarado inhábil y sin habilitación, de manera pues, que en rigor de derecho los diez días hábiles de la última publicación empezaban a correr desde el 13 de enero de 1955 y terminaban el día 25 de dicho mes, excluidos los días 16 y 23 por ser domingos”.

No encuentra la Corte procedente la reposición solicitada y así lo declara, porque aun sin entrar al examen de las razones en las cuales se fundamenta dicha solicitud, el hecho es que fueran o no írritos como los opositores pretenden los actos mencionados, quedan cubiertos a los efectos procesales por la presencia de las partes en el juicio y es el caso que ellas han ocurrido a todos los actos del proceso sin daño o perjuicio a sus derechos, los cuales han ejercido en su oportunidad. Sólo puede pedir la nulidad de algún acto procesal y la consiguiente reposición la parte contra quien obra la falta si no se la hubiere citado para el juicio “o para su continuación, o no hubiere concurrido después al proceso”. Así lo establece expresamente el artículo 233 del C. de P. C. y lo confirma la jurisprudencia larga y constante de la Corte de Casación.

c. *Defensor de los expropiados*

1305. CSJ - SPA 19-5-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 192-193

*La designación del defensor de los no comparecientes en el juicio expropiatorio es requisito esencial para la validez de los actos subsiguientes.*

Como de dicho oficio se deduce que las ciudadanas Ana Juliana Ladera González y Virginia Ladera González de Paiva no son las únicas sucesoras universales ni causahabientes a título particular de todos los miembros de la familia Ladera, mencionados en el acta de mensura y partición a que se viene haciendo referencia, pues, parte de los bienes que les fueron adjudicados a los Ladera en esa oportunidad han sido vendidos por ellos o por sus descendientes a alguno de los otros adjudicatarios o a sujetos extraños a la comunidad familiar, lo que es prueba evidente de que personas que podrían alegar derechos sobre el fundo no atendieron al emplazamiento que se les hizo, y, de consiguiente, ha debido nombrárseles Defensor; y por cuanto la designación del Defensor de los no comparecientes, en el juicio expropiatorio es un requisito esencial para la validez de los actos subsiguientes, la Sala considera indispensable anular todo lo actuado a contar de la fecha del vencimiento del término de diez días a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y reponer el proceso al estado correspondiente, para que se subsane la omisión cometida; y así lo decide, en nombre de la República y por autoridad de la Ley. Y como lo expuesto evidencia también que carecen de fundamento las pretensiones de las ciudadanas Juliana Ladera González y Virginia Ladera de Paiva sobre las cantidades consignadas por el representante de la Nación para obtener la ocupación previa, se declaran sin lugar los pedimentos hechos por su apoderado judicial, en los escritos a que antes se hizo referencia. Pásese el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines consiguientes.

1306. CSJ - SPA 3-6-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 266-268

*La omisión del nombramiento del defensor de los no comparecientes ocasiona la reposición de la causa al estado de subsanarse la omisión.*

La precedente relación de las principales actuaciones en esta causa, basta para apreciar que el Tribunal *a quo* incurrió en omisiones e irregularidades que han retardado, innecesariamente, el curso del proceso e impedido oportuna decisión sobre el pedimento de ocupación previa del inmueble, solicitada, por el instituto expropiante, desde la fecha en que se inició el procedimiento de expropiación.

La más grave de esas irregularidades es no haber dado cumplimiento el Juzgado de Primera Instancia, o lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, pues, tal omisión vicia de nulidad las actuaciones posteriores, y obliga a este Tribunal a ordenar la reposición de la causa, en conformidad con los artículos 229, 230 y 232 del Código de Procedimiento Civil.

Consta, en efecto, de autos que el doctor Iván Ordóñez Marín, designado Defensor en este juicio, no compareció ante el Tribunal, en la oportunidad señalada por la Ley, a aceptar el cargo con que había sido investido, y que, el Juez, en lugar de nombrar a otra persona para que representara a los no comparecientes, hizo caso omiso de la citada disposición, y continuó el procedimiento hasta dictar sentencia.

El ordinal 4º del artículo 36 de la Ley de la materia dispone que, en la siguiente audiencia al acto de contestación de la solicitud de expropiación, el Tribunal designará Defensor a aquellas personas que no hayan concurrido al mismo; y que si el Defensor nombrado no compareciere, en la siguiente audiencia, a prestar el juramento de Ley, se tendrá por no aceptado el nombramiento, y el Tribunal designará otro Defensor.

La Ley no previene a los jueces de que la omisión de tal nombramiento afecta la validez de actos ulteriores del proceso, pero es obvio que así sea por razones inherentes a la naturaleza y finalidad de éste.

A este respecto cabe observar que, en el juicio expropiatorio, el nombramiento de un Defensor para que represente los intereses de quienes no hayan comparecido al acto de contestación, es un requisito esencial a la validez de los actos subsiguientes, puesto que sin la presencia de aquel en el proceso, se frustraría el propósito fundamental que ha tenido el Legislador para ordenar que se emplace a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretenda expropiar, a fin de que puedan hacer valer sus pretensiones, en las oportunidades que les fija la Ley.

Ese propósito consiste en que la sentencia definitiva que se dicte en el procedimiento surta efectos *erga omnes*, lo cual no sería posible sin la citación de todos y cada uno de los interesados en ejercer sus acciones o derechos sobre el total o parte de la indemnización, y como el emplazamiento por carteles no es garantía suficiente de que todos ellos concurrirán a hacerse parte en el juicio

—incluso por ignorar que éste ha sido intentado— es lógica y jurídicamente indispensable el nombramiento de un Defensor de los no comparecientes, para asegurar, al propio tiempo que la defensa de los derechos que correspondan, a éstos, la certeza de que el bien expropiado, pasará al patrimonio del expropiante, con todas las garantías procesales que exigen los intereses de terceros, y en virtud de un título contra el cual no puedan plantearse con justicia futuras reclamaciones.

d. *Convenimiento*

1307. CFC - SF 26-3-45  
M. 1946, p. 185

*El expropiado puede convenir en la demanda de expropiación.*

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 convenio, sin que se hayan llenado 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 hiciese el nombramiento a que se contrae el auto anterior. Nombrados y juramentados los dos abogados, éstos 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 convenio, 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 razonamiento expuestos, nuestro dictamen es: que el Defensor pueda convenir en la presente demanda”.

Véase N° 1426.

1308. CFC - SF 29-10-48  
C.L. 1948-1949, Anuario, 1948, p. 789

*En el juicio de expropiación, el convenimiento no tiene el mismo alcance y los mismos efectos que puede tener en el juicio ordinario.*

Subidos los autos a este Alto Tribunal para conocer de las apelaciones señaladas, siendo la oportunidad legal, para decidir se observa:

Primero: La expropiación es un medio extraordinario de adquirir, sometido por el legislador al cumplimiento de determinadas formalidades; ella es una institución de derecho público en la cual no tienen aplicación los principios del derecho común. Por tal motivo, en el procedimiento especial establecido para llevarla a cabo no pueden admitirse las reglas del procedimiento ordinario que contraríen la naturaleza de la institución o desvirtúen la finalidad perseguida por el Legislador al establecer aquél. De acuerdo con la disposición constitucional que instituye el derecho a expropiar y los preceptos de la Ley especial que la reglamentan y señalan el procedimiento para obtenerlo, no es materia de contención el derecho a expropiar.

En el procedimiento de expropiación sólo puede discutirse que la solicitud se haya hecho con violación de la Ley o que deba ser total porque la parcial inutiliza la finca de que se trata. Quienes tengan algún derecho sobre la finca a expropiar y aduzcan la prueba de ese derecho, podrán hacer oposición, fundándose en los motivos permitidos por la ley.

Es por eso que en materia de expropiación no puede hablarse del convenimiento que tenga el alcance y los efectos del convenimiento en la demanda que promueva un juicio en el cual se discuten derechos privados. Como ya se deja dicho, la expropiación en sí, el derecho a expropiar no es motivo de contestación, ella está establecida en interés público. El interés privado sólo se manifiesta en la oportunidad del justiprecio y es por esto que el Legislador, en el aparte único del artículo 38 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, prohíbe a los Defensores de

no presentes o a los mandatarios que no tengan poder para ejecutar actos de disposición o para transigir, avenirse en el precio.

El convenimiento en la expropiación sólo significa el no hacer oposición, y ésta, según la Ley de la materia, sólo puede hacerse por los motivos en ella señalados. Por lo demás, dada la naturaleza extraordinaria del derecho a expropiar, es de fundamental interés público el que se verifique la expropiación con estricta sujeción a las disposiciones de la ley que la reglamenta, y por esto que, aunque no haya habido oposición, al tenor de lo dispuesto en el artículo 32 *ejusdem* debe, en todo caso, declarar el Tribunal "la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad".

De manera que el convenimiento en la expropiación, manifestado por el Defensor de los colonos o pisatarios no comparecientes, no constituye vicio que entrañe la reposición del procedimiento al estado de que tenga lugar nuevamente la contestación de la solicitud y así se declara.

1309. CSJ - SPA  
G.F. N° 59, 1968, p. 105

22-2-68

*El convenimiento en la expropiación sólo significa el no hacer oposición por los motivos establecidos en la ley.*

*La Sala observa:* en materia de expropiación no puede hablarse del convenimiento con el alcance y los efectos que tiene en el juicio ordinario.

El convenimiento en la expropiación sólo significa el no hacer oposición, y ésta, según la Ley de la materia no procede, sino por los motivos en ella señalados.

En este orden de ideas se observa, que mediando la oposición del expropiante al avalúo por la Comisión de Avalúos, a los efectos de la ocupación previa, el juicio de expropiación no puede darse por concluido, tanto más, cuanto que en autos no consta, que se hubiera efectuado la notificación de todos los interesados a que se contrae el artículo 22 de la Ley de Expropiación, pues esa notificación es la que ofrece suficiente garantía a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y en general a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar, para hacerlo valer en el proceso. Por consiguiente la Corte estima que antes de dictarse la decisión que dé por concluido el juicio en el procedimiento de ocupación previa, y en consecuencia, antes de ordenarse la entrega de la cantidad estimada por los avaluadores, deben ser emplazadas las nombradas personas, en la forma prevista por el artículo 22 *ejusdem*.

Cumplida dicha formalidad, y llegada la oportunidad de oír a los demás interesados, será cuando el Juez podrá apreciar si existe o no oposición justificada, y si la manifestación del expropiado de conformidad con el avalúo practicado, da lugar a que se dé por terminado el juicio, o si, por el contrario éste debe continuar, de acuerdo con los trámites del juicio expropiatorio.

## F. *La oposición a la expropiación*

### a. *Legitimación*

1310. CFC - SF 28-2-35  
M. 1936, pp. 172-175

*Para poder hacer oposición al juicio de expropiación, es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa que se expropia.*

El Concejo Municipal al declararse opositor a la expropiación pedida ha comprobado con los testigos Rafael Escobar Lara, Germán Sánchez, doctor Andrés Hernández Caballero, Eliodoro Martínez, Julio Ruiz, Emilio Luis Checato y Pedro Carreyó: que el terreno "Guaraguao" está incluido en las tierras que pertenecen al Municipio como ejidos: que hacia esa parte del Norte, cerca al fundo, cercado por todas partes de alambres, menos por el mar, o sea lo conocido con el nombre de Playa Nueva, es que se va ensanchando la población con mayores ventajas que en la Playa Vieja; que el Municipio ha venido poseyendo el terreno, en toda su extensión, porque siempre se ha reconocido que es del pueblo; que el terreno por lo que demuestran los planos topográficos mide doscientas sesenta y dos hectáreas y sesenta áreas: que la línea paralela a la orilla del mar en el terreno "Guaragua", a quinientos metros de la playa determina una faja inalienable de ciento sesenta hectáreas, quedando en el fundo solamente ciento dos hectáreas, estando fuera de la faja inalienable (página 26-2ª pieza); y que la Municipalidad arrendó a Agripino Franco como ejidos del Municipio Puerto de La Cruz, cuatro hectáreas por las cuales ha pagado el cánon de veinticuatro bolívares por año (copia corriente entre el folio 56 vto. y el 64 de la primera pieza y la publicación del periódico "El Rehabilitador" del folio 64).

Se ha sostenido en cambio por la Compañía, que sólo pudieron hacer oposición aquellos que fueron citados conforme a los datos que había suministrado el Registrador, en el sentido de negar al

Concejo Municipal del Distrito Bolívar, el derecho de hacerla por el Municipio Puerto de La Cruz, y el sentenciador de Primera Instancia, aplicando el artículo 17 de la Ley, ha considerado que el derecho de oponerse asistía a la Municipalidad, en razón a los términos generales que el artículo contiene, que se emplace a todo el que tenga algún derecho en la finca: por otra parte, los artículos 16, 17, 18, 19 y 21 de la Ley definen a los interesados que pueden hacerse parte en el juicio de expropiación, y que son, los conocidos por los datos que suministre el Registrador, presentes o ausentes, y los desconocidos también presentes o ausentes, pero representantes de algún derecho real sobre la cosa con título no registrado, mas proveniente de algún origen lícito que demostrare un interés.

Esta Corte sobre el particular observa: que al tenor de lo dispuesto en el párrafo único del artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, para poder hacer oposición a las solicitudes de expropiación es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación y que sin este requisito no podrá hacerse uso de ninguna defensa. Mas, por cuanto el Concejo Municipal del Distrito Bolívar ha aducido un título supletorio que declara la posesión legítima del Municipio Puerto de La Cruz sobre los terrenos de "Guaraguo", ese título es suficiente para darle personería en este juicio al mencionado Concejo Municipal, y así se declara.

Ha alegado igualmente la Compañía expropiadora, para desconocer a la Municipalidad del Distrito Bolívar su carácter de opositora, que ésta no se presentó a hacer su oposición dentro de la oportunidad legal; y funda ese desconocimiento en que, hecho por días continuos el cómputo de los lapsos que para comparecer establecen los artículos 17 y 18 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, resulta extemporánea la comparecencia del Concejo Municipal. Mas, como esta Corte observa que el cómputo de esos lapsos ha de hacerse por días hábiles en que haya habido Secretaría según lo establece el artículo 156, primer aparte, del Código de Procedimiento Civil, la parte actora no ha comprobado con los asientos del Diario de los Trabajos del Tribunal de la causa la extemporaneidad que imputa al Concejo opositor, no existe en autos prueba de ésta, y así se declara, dejándose resueltos, con lo expuesto, los puntos previos que el apoderado de la Compañía actora ha sometido en informes a la decisión de la Corte.

Comprobado está en autos que el *pueblo Puerto de La Cruz correspondía a la Comunidad de Indígenas de Pozuelos, y que ha gozado de los correspondientes resguardos en las tierras que ha ocupado desde el régimen colonial*. La Ley de Tierras Baldías de 13 de agosto de 1909, que creó en el país los ejidos, afianzó a aquel pueblo la propiedad de sus tierras concejiles, porque él las había venido gozando como Propios desde la Colonia y según las

disposiciones de los numerales 1º y 3º del artículo 49 de la Ley, la declaración que a ese respecto hace el artículo 50 puede considerarse como título de propiedad, porque a los Municipios que estaban para la fecha de la Ley, en la situación de goce de Propios, por su categoría de antiguos resguardos, la propiedad les fue ratificada por la expresa voluntad del legislador, y la posesión por la ocupación inmemorial de las tierras: tal reconocimiento se ha conservado en las Leyes sucesivas hasta la última de 1931, según la cual "son terrenos ejidos los que hayan sido adquiridos como ejidos por los respectivos Municipios, de conformidad con las Leyes que han regido anteriormente acerca de la materia".

La Compañía ha comprobado por su parte que los cultivos de los fundos "Guaraguao" y "El Pencil", situados en unos mismos terrenos de la jurisdicción del Municipio Puerto de La Cruz, han sido ocupados gratuitamente y sin intervención de ninguna autoridad por vecinos de aquel lugar; que el Concejo Municipal y la Junta Comunal se negaban a dar permisos de ocupación por no considerarlos ejidos; y que esos terrenos han sido objeto de solicitudes que cursan para adquirirlos como baldíos. Ha sostenido finalmente, en sus Informes ante esta Corte, que la oposición del Concejo Municipal del Distrito Bolívar es improcedente por no estar fundada en ninguna de las causales que taxativamente enumera el artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

Con lo expuesto se evidencia que la Municipalidad opositora ha demostrado el derecho del Municipio Puerto de La Cruz, a poseer la cosa sobre que versa su oposición cumpliendo así el requisito *sine qua non* que para ello exige el parágrafo Unico del citado artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Pero es también evidente que la Municipalidad no ha fundado su oposición en ninguno de los extremos taxativamente enumerados en el mismo artículo, porque puede hacerse oposición, únicamente fundada en los vicios de la declaratoria de utilidad pública originados de la incompetencia de la autoridad que la hizo, por exceso de poder de la misma o por violación de la Ley en que hubiera incurrido, o bien en la falta de necesidad de ocupar el todo o parte de la finca que se pretende expropiar, o en que la expropiación debe ser total por inutilizar la parcial del inmueble o hacerlo impropio para el uso a que esté destinado; y como éstas son las únicas excepciones o alegatos en que puede fundarse una oposición legal, y no siendo ninguna de ellas las aducidas por el Concejo para oponerse a la expropiación, la referida oposición no puede prosperar. Es este un punto de mero derecho y la prueba de los hechos alegados en oposición a la solicitud de expropiación, aun siendo plenas, son ineficaces para el objeto perseguido por la parte opositora.

b. *Motivos*a' *Causales*

1311. CSJ - SPA 3-12-69  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, pp. 4-5

*La oposición a la expropiación solo procede por las causales establecidas expresamente en la ley.*

El otro punto que se discute tiene que ver con la impugnación que hace el apoderado del señor Carlos Alberto Padrón, el cual estima que la sentencia apelada incurre en un error al establecer la cabida de la zona de terreno incluida en la expropiación y cuya propiedad reclama su mandante, como de treinta hectáreas comprendidas en el lugar denominado "Caño Amarillo", cuando en realidad esa superficie es de 679 hectáreas y está comprendida dentro del fundo "Cañaverál". La Corte observa:

La discusión respecto a la cualidad que contradictoriamente se atribuyen los emplazados por el Edicto sólo puede limitarse, como tantas veces lo ha dicho la Corte, a los casos de oposición previstos en la Ley y a las causales de inexpropiabilidad que ella establece. No existe prueba en éstos de que en la oportunidad de dar contestación a la solicitud se hubiere producido tal circunstancia por intervención del señor Padrón ni de su apoderado.

Sobre la causal de inexpropiabilidad invocada en su favor respecto del fundo "Cañaverál", por estar cumpliendo su función social, y hallarse incluido el mismo dentro del fundo "Santa Inés", es necesario admitir que la prueba existente demuestra que este último fundo no está cumpliendo su función social y que el fundo "Cañaverál" no es objeto de la expropiación. La comparecencia de Padrón plantea un problema ajeno a la expropiación propiamente dicha, pues se traduce en una cuestión que tiene que ver con los títulos y linderos de una de las fincas cuya expropiación se pide. En este caso, el Juez de la expropiación tiene que atender al examen de mérito que arroja el proceso, con base en la solicitud de expropiación que menciona los dueños conocidos del fundo "Santa Inés" y que con tal carácter han intervenido en el proceso, y al que surja de los otros elementos que contribuyen a su identificación, como son los datos concernientes a la propiedad y gravámenes de aquél, emanados del Registro Público, además de las certificaciones y los informes que la Ley exige. No está dentro de los límites del oficio del Juez de la expropiación, decidir en este caso si el fundo "Cañaverál", está o no dentro del fundo "Santa Inés", ni si los linderos de tales fincas se complementan, corresponden o excluyen,

ni emitir juicio para apreciar la legitimidad del derecho que cada quien se atribuye sobre ellos, pues en todo caso, la cuestión así planteada se convierte en un problema que sólo puede ser decidido por la vía del juicio ordinario.

Como consecuencia de lo expuesto, resulta infundada la pretensión del señor Padrón para que se le tenga como parte en este proceso, por el sólo hecho de su comparecencia, en virtud de la citación contenida en los Editos públicos. Tal como lo tiene decidido la Corte, el objeto de la publicación es el de poner a salvo los derechos de terceros, porque una vez intervenida la propiedad por efecto de la expropiación no podrá seguirse ninguna ejecución contra la cosa, trasladándose, desde ese momento, todos los derechos reales a la indemnización que se convierte así en garantía exclusiva de los terceros. Es únicamente sobre ese valor que pueden hacer valer sus recursos quienes pretendan derechos de condominio sobre el fundo "Santa Inés" y no sobre la cosa expropiada. La única oposición que este procedimiento admite es la que pueda fundarse en violación de ley o en que la expropiación debe ser total porque la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada. Por tales motivos, carece de eficacia el pronunciamiento del Juez *a quo* respecto a la inexpropiabilidad de la supuesta zona de treinta hectáreas cuya propiedad atribuye al señor Carlos Alberto Padrón, y a la indemnización que éste reclama, dentro del lugar denominado "Caño Amarillo" y que éste último ubica, con una extensión mucho mayor, dentro de los linderos de la hacienda "Cañaverál". Toda la materia comprendida, en ese dispositivo es, por las razones antes expuestas, extraña al procedimiento especial de la expropiación. Los mismos argumentos expuestos sirven para declarar la invalidez del dispositivo del fallo apelado que consideró inexpropiable el lote de 32 hectáreas, cuya propiedad atribuyó a la Comercial Nueva Esparta, C. A., dueña de una estación de gasolina, porque además de estar fuera de su potestad decidir nada sobre la propiedad de ese inmueble la solicitud de expropiación que se analiza en el presente caso no se refiere tampoco en ninguna de sus partes, a esa estación de gasolina. Lo decidido aquí, deja a salvo, los derechos que oportunamente puedan hacerse valer, en las circunstancias previstas por el artículo 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

1312. CSJ - SPA  
G.O. N° 30601, 18-1-75, p. 229.782

3-12-74

*Las causales de oposición a la expropiación son taxativas y no pueden discutirse en el juicio cuestiones sobre la pertenencia de los derechos reales.*

De manera constante ha dicho la Corte en repetidos fallos, que la oposición a la solicitud de expropiación sólo podrá fundarse en violación de la Ley o en que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada, dándoles así cabal aplicación al artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, de supletoria observancia por mandato de lo previsto en el artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria.

Por esta razón, en el acto de contestación a la solicitud de expropiación los interesados podrán hacer valer tales defensas ante el Juez de la expropiación dentro de los plazos y circunstancias a que se refieren los ordinales 5º y 6º del citado artículo 36. Esto es así, porque el principio de utilidad pública o social que gobierna este procedimiento no permite a los particulares hacer uso de los recursos del juicio ordinario en la eventual emergencia que pueda producirse a causa de cualquier disputa entre aquéllos, relacionada con la propiedad de la cosa que es objeto de la expropiación. En esta situación no está permitido que se mantenga ninguna controversia sobre la pertenencia de los derechos reales intervenidos en virtud de la Ley, pues por el solo efecto de esa intervención, los derechos reales se convierten en derechos personales integrados en el valor de la indemnización que desde ese momento viene a ser la garantía exclusiva de los terceros y sobre la cual "todo aquel que se creyera con derecho y acompañe prueba fehaciente de su pretensión", puede oponerse a la entrega del precio consignado como valor de la cosa expropiada y solicitar su depósito, con arreglo al procedimiento señalado en el artículo 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que fue el recurso que a última hora y en forma oportuna, ejerció en el presente juicio, por intermedio de apoderado, la señora Eloísa Chalbaud Febres. Al ahondar en esta materia, esta Sala, en su sentencia de fecha 10 de junio de 1963, dijo lo siguiente: "Permitir que los particulares hagan uso en esta emergencia de los recursos del juicio ordinario, sería pervertir la institución misma de la expropiación, fundada en la subordinación del interés individual al interés colectivo y dejar sin efecto el principio de que ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una Ley de Utilidad Pública o Social".

Por estas razones, al Juez de Primera Instancia no le era dable pronunciarse sobre la oportunidad o extemporaneidad de los derechos alegados ni sobre la validez o nulidad de los mismos, en cuanto a la pretensión puesta de manifiesto en este juicio por la señora Eloísa Chalbaud de Febres, pues la materia en ella contenida es extraña al procedimiento especial de la expropiación y de la exclusiva competencia de los Tribunales ordinarios.

b' *Violación de Ley*

1313. CF 30-3-60  
G.F. N° 27, pp. 158-159

*La violación de ley como motivo de oposición a la expropiación se refiere a las leyes que regulan el proceso mismo de expropiación.*

La "violación de ley", en efecto, a que se refiere el artículo 26 de la Ley de la materia, no es una violación de Ley cualquiera, sino aquella o aquellas que se refieran concretamente a las disposiciones que regulan el proceso mismo de expropiación. Y tales violaciones, por otra parte, tendrían que ser denunciadas expresamente, específicamente, no siendo admisible una promoción que tendiese *in abstracto* a investigar las violaciones que hubieran podido acontecer. En cuanto a la prueba que resulta promovida en virtud de la petición que se hace para que la U. L. V. "exhiba todos los documentos que acreditan su propiedad, desde los más recientes hasta los más antiguos u originarios, incluyendo todos los que justifican legalmente la solución de continuidad entre los aludidos más recientes y los referidos más antiguos", se observa que tal es, sin duda, una prueba que no tiende a demostrar violación de Ley en el sentido y con el alcance a que se refiere el artículo 26 de la Ley de Expropiación, sino que aparece encaminada a desvirtuar la propiedad misma de la finca demandada en expropiación en cabeza de la U. L. V. S. A.

*Véase Nos. 46 y 122.*

1314. CSJ - SPA 23-7-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 43-45

*Los vicios que afecten al avalúo practicado en la incidencia de ocupación previa no dan lugar a la oposición de la solicitud de expropiación.*

En relación con lo expuesto en el primero de los párrafos transcritos, la Corte observa que conforme al criterio ya establecido por ella en algunas de sus decisiones, el concepto de "violación de la Ley" usado por el Legislador en el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública tiene, no obstante su aparente amplitud, alcances muy restringidos.

A juicio de la Corte no constituye "violación de la Ley" cualquier transgresión a una norma legal que, directa o indirectamente,

regule la expropiación o el proceso a que ella conduce, sino la infracción de alguna de aquellas disposiciones cuya incumplimiento pudiera impedir legalmente la iniciación o continuación del juicio.

Si la norma infringida regula el proceso expropiatorio propiamente dicho o alguna de sus incidencias, su violación puede dar lugar a otros recursos (apelación, impugnación, nulidad, etc.), pero no a la defensa específica de la "oposición" a que se refieren los artículos 25, 26 y 27 de la Ley de la materia.

Según esto, no pueden servir de fundamento a la oposición del propietario las irregularidades o deficiencias en que hayan incurrido los integrantes de la Comisión de Avalúo al avaluar un inmueble con ocasión de la ocupación previa, pues ellas pueden ser corregidas en el curso del proceso de expropiación, o del procedimiento incidental que rige la ocupación previa.

Del artículo 51 *ejusdem*, se deduce que la inconformidad del propietario con el avalúo hecho por la mencionada comisión, tiene como único efecto la continuación del juicio, lo cual es acorde con la naturaleza de la expropiación y con la lógica procesal, pues, al ordenar la Ley que se nombren uno o tres peritos para determinar el monto de la indemnización una vez declarada con lugar la expropiación y cuando no haya sido posible un avenimiento entre el expropiante y el expropiado, se brinda a éste la ocasión de hacer valer los argumentos de hecho y de derecho que deben tener en cuenta los peritos, a fin de evitar los errores de cualquier naturaleza en que hubiera podido incurrirse en el avalúo practicado a los solos efectos de la ocupación previa. Y esos mismos argumentos pueden ser posteriormente invocados ante el Tribunal por los interesados, en el supuesto de que debido a su inconformidad con el informe de los peritos, decidan impugnar el justiprecio.

Si fuera posible oponerse a la solicitud de expropiación por vicios que afecten el avalúo practicado en la incidencia de ocupación previa, se obligaría al Tribunal a resolver anticipadamente cuestiones relacionadas con el justiprecio de éste y la estimación de los daños y perjuicios, las cuales sólo pueden y deben ser consideradas y decididas en una etapa posterior del proceso, como es la regida por las disposiciones que forman el Título IV de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

En consecuencia, es improcedente la oposición fundada en "violación de la Ley" que ha formulado la dueña del inmueble en el primero de los párrafos anteriormente copiados y así lo declara la Sala, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

*c' Inutilidad causada por la expropiación parcial.*

1315. CSJ - SPA 12-12-63  
G.O. N° 905 Extr., 4-5-64, pp. 23-24

*La privación de las aguas, o la grave onerosidad, dificultad o inseguridad de su aprovechamiento, derivadas de la expropiación parcial de un inmueble, originalmente destinado a su parcelamiento, son circunstancias que inutilizan la parte del mismo no sujeta a la expropiación.*

En la opinión de la Corte, dos son los motivos fundamentales en que los oponentes establecen la "inutilización" de la finca y su "impropiedad" para el uso a que está destinada, a saber: primero, la circunstancia de que en la parte de la finca cuya expropiación se ha solicitado, se encuentran "los nacimientos de todas las aguas aprovechables de la propiedad", por lo cual, la parte remanente de la misma, por no ser objeto de la expropiación, quedaría "desprovista de aguas"; y, segundo, que, en la parte de la finca, que es objeto de la expropiación, "está situada su gran riqueza forestal", y, además, que, al encontrarse allí también "los nacimientos de todas las aguas aprovechables de la propiedad"... "sus cursos, lagos artificiales y saltos naturales, como el "Salto Mario", (que) constituían y constituyen uno de los principales atractivos naturales de la zona", de ellos se ha privado al Parcelamiento como consecuencia de la expropiación parcial.

En cuanto a lo primero, la Sala considera, en primer término, los resultados de la experticia promovida por la representación de la Nación para "demostrar que las quebradas que nacen en esa parte del fundo "L. P.", conocidas con los nombres de Palma Uno y Palma Dos, fluyen naturalmente hacia la otra parte de la finca "L. P."..., o sea la porción de tierras donde se proyecta el Parcelamiento P. de T...., y que no existe posibilidad de que el curso de dichas quebradas pueda ser desviado en el trayecto recorrido dentro de la parte del fundo "L. P." que es objeto de expropiación". En su informe los expertos nombrados establecen, como "conclusiones", que, si bien "Las Quebradas Palma Uno y Palma Dos nacen en la parte expropiada del fundo "L. P." y siguiendo su curso natural fluyen hacia la parte no expropiada", "físicamente el curso de las aguas de las quebradas (mencionadas), en la parte expropiada podría ser desviado o sus aguas captadas mediante obras de ingeniería"; que si bien "los técnicos del I.N.O.S. no tiene previsto el uso inmediato de las aguas de las quebradas que fluyen hacia la parte no expropiada del fundo "L. P.", y que "la posibilidad de utilizar las aguas de las quebradas Palma Uno, Palma Dos, Cachimbo, Angostura y Culebra estaría sujeta a la construcción de un

sistema de aducción propio que las conduzca al embalse de Taguacita”, cuyas “obras”, a juicio de los mismos técnicos, “resultan muy costosas en relación a la magnitud del aporte de agua que se lograría de ellas”, es criterio de los expertos que “estas aguas se deberían considerar como reservas para un futuro” y que “la captación de las aguas de dichas quebradas en la parte no expropiada por cuenta de la Urbanización obligaría a ésta a instalar un sistema de bombeo a un punto alto dentro del Parcelamiento para su ulterior distribución”, de modo que, a juicio de los mismos expertos “estas obras resultarían mucho más costosas que las necesarias para captar las aguas en la parte expropiada”.

Pues bien, si, como expresamente lo asientan los expertos, por una parte, las aguas a que la oposición se refiere “se deberían considerar como reserva para un futuro”, para ser utilizadas, sin duda, en el sistema que sirvió de fundamento al respectivo Decreto de Expropiación; y si, por otra parte, “la captación de (dichas) aguas... en la parte no expropiada por cuenta de la Urbanizadora obligaría a ésta a instalar un sistema de bombeo”, cuyas “obras resultarían mucho más costosas que las necesarias para captar las aguas en la parte expropiada”; si todo ello es así, como lo han establecido los expertos, cuyo criterio no tiene la Sala motivo alguno para desestimar, menos aun cuando la respectiva prueba fue promovida por el solicitante de la expropiación, es obligado considerar fundado y procedente el alegato opuesto por los oponentes, en el sentido de que la parte de la finca, que no es objeto de la expropiación, queda, efectivamente, “desprovista de aguas”; pues, si bien ellas existen allí materialmente, su aprovechamiento en la parte alta del Parcelamiento, exigiría “obras” “mucho más costosas” al tiempo que tienen el riesgo, cierto e indubitable, si se tiene en consideración el crecimiento de la zona cuya dotación de agua fue el fundamento del Derecho de Expropiación, como bien lo expresan los oponentes en sus conclusiones de informes de que sean aprovechadas con el objeto por el cual fue creado el “Parque Nacional de Guatopo”: “No es factible encontrar otras fuentes de agua aseguibles en una forma relativamente normal para el mantenimiento, ensanches, saneamiento y acondicionamiento del área metropolitana...”, dice, en efecto, el tercer “considerando” del Decreto de Expropiación.

La privación de las aguas, o la grave onerosidad, dificultad o inseguridad de su aprovechamiento, derivadas de la expropiación parcial de un inmueble, originalmente destinado a su parcelamiento o lotización, son circunstancias que, a juicio de la Sala, inutilizan la parte del mismo no sujeta a la expropiación, o la hacen impropia para el fin para el cual aquél estaba destinado.

1316. CSJ - SPA 26-4-65  
G.O. N° 27738, 17-5-65, pp. 206.468 - 206.469

*La oposición a la expropiación alegando que ésta debe ser total, pues la expropiación parcial inutiliza la finca, requiere ser planteada con claridad para que el Juez sepa a qué atenerse abriendo o no el lapso probatorio correspondiente.*

Por otra parte, observa la Corte que los ciudadanos que han participado en este procedimiento diciéndose sucesores del ciudadano Onofre Prieto, han manifestado que la República ha ocupado una extensión mayor de la delimitada en la solicitud de expropiación; que además, para preservar la zona expropiada la ha protegido con una malla de hierro y la correspondiente posteadura y que, como quiera que en opinión de ellos, los futuros empalmes entre las vías de acceso al puente sobre el Lago de Maracaibo y el Aeropuerto de Caujarito supondrán la construcción de una autopista o avenida que implicarán nuevas expropiaciones de tierras, que ellos dicen ser de su propiedad, la finca les quedará inutilizada totalmente, por lo cual piden que la Nación “haga una revisión de la expropiación por una parte y por la otra adquiriera los terrenos que inutiliza”; y, además, impugnan el avalúo de las tierras objeto de la expropiación por ser dichas tierras “de lo mejor ubicado en la ciudad de Maracaibo” y por haber sido realizada la comisión otorgada al ciudadano Juez Primero de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia en forma que, en opinión de los exponentes, fue de “manera apresurada” y “a espaldas de las partes interesadas”.

La Corte observa:

En primer lugar se alega que la República ha ocupado una extensión mayor que la señalada en la solicitud de expropiación. El artículo 4 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone, que si alguien pretende haber sido privado del goce de su propiedad sin llenar las formalidades legales, puede usar de todas las acciones petitorias o posesorias que le correspondan, aparte de su derecho a exigir del funcionario responsable del hecho el valor de la cosa y de los perjuicios causados, y a reserva de las acciones penales que correspondan, todo esto conforme al artículo 42 *ejusdem*. No es de la competencia de la Corte conocer de tales acciones posesorias o petitorias, ni ello ha sido planteado por los interesados ni tampoco han exigido de nadie que les responda de supuestos daños o perjuicios, ni una u otra cosa puede tampoco ser conocida ni decidida en este procedimiento.

Alegan en segundo lugar los exponentes que una cerca de alambre y posteadura y una futura avenida que “se va a construir”, dejará

inutilizada la finca, por lo que piden que se “revise la expropiación” y se “adquieran los terrenos que se inutilizan”.

Es cierto que la Ley faculta a quien pretende y prueba tener un derecho real sobre una finca a “oponerse” a la expropiación alegando que ésta debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada (Artículo 26 *ejusdem*).

La figura especial de la “oposición” a que se refiere la Ley, requiere primordialmente, que ella sea planteada con claridad para que el Juez sepa a qué atenerse abriendo o no el lapso probatorio correspondiente. Requiere, además, que se haga precisa indicación de que la expropiación solicitada, de ser declarada con lugar, dejará a la finca inútil para el uso a que está destinada.

En el caso de autos los exponentes consideran que lo que deja a la finca “totalmente inutilizada” son dos situaciones que nada tienen que ver con la expropiación a que este procedimiento se refiere: por una parte la “malla” o cerca plantada por la República, y por la otra, una obra futura, que dicen los exponentes será construida en forma de autopista o avenida para unir las vías de acceso al puente sobre el Lago de Maracaibo con el aeropuerto de Caujarito.

La colocación de la malla para nada tiene que ver con la expropiación: si ella perturba los derechos de los exponentes, la ley les permite acudir a la vía ordinaria según el artículo 4 ya citado, para ser restituidos en sus derechos.

Por otra parte, se deduce de los alegatos que no es la actual expropiación, sino la que piensan los exponentes habrá de hacerse en el futuro para construir la avenida o autopista aludida, la que dejará la finca “totalmente inutilizada”. No parece necesario, por lo tanto, en este momento, determinar si la expropiación en curso produce o no tal efecto.

A todo lo anterior hay que añadir, que no se ha demostrado en los autos el uso al cual está destinada la finca objeto de la expropiación para poder precisar si quedará o no impropia para su uso. Sólo alegan los exponentes que los terrenos expropiados “son de lo mejor” en la ciudad de Maracaibo, que de ellos no se podrá salir sino por vía aérea y que, al quedar totalmente cercados por las vías públicas, “perderían todo su valor en lugar de aprovechar la posible plusvalía que su situación pudiera otorgarle”.

Sobre el particular conviene precisar que el objeto de la expropiación total que la ley da derecho a solicitar no es el de aprovechar la plusvalía, sino la de impedir que el dueño quede con una finca que ya no le sirve para el cual la destinaba.

1317. CSJ - SPA  
G.F. N° 61, 1968, pp. 45-48

23-7-68

*La oposición fundada en la utilidad de la finca por la expropiación parcial, obliga al propietario a probar dicha utilidad con los elementos necesarios para ello.*

En cuanto a los argumentos expuestos en el segundo de dichos párrafos la Corte observa lo siguiente:

El artículo 25 de la Ley de la materia dispone que si al contestarse la solicitud de expropiación se hiciera oposición, se abrirá un lapso de quince días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes.

Dicha articulación probatoria es principalmente útil cuando la oposición se base en el segundo de los motivos a que se refiere el artículo 26 que se ha venido comentando, pues, es entonces cuando se hace más necesario el esclarecimiento de hechos que debe tener en cuenta el Tribunal para fundar su decisión.

En el caso de autos, los únicos elementos que existen en el expediente para determinar si la obra que se construye requiere la expropiación total o parcial del inmueble y si, de declararse con lugar la solicitud, el resto de éste quedaría inutilizado o inservible teniendo en cuenta el uso a que actualmente está destinado, son, además de la experticia practicada a solicitud de la firma opositora, el informe de los miembros de la Comisión de Avalúo que la experticia estaba destinada a desvirtuar y un plano general donde se puedan apreciar la proyección de la obra en esa parte de El Paraíso, los linderos, forma y otras características de la parte del inmueble comprendida entre la Avenida Guzmán Blanco y la Avenida Principal de El Paraíso y la demarcación del área cuya expropiación ha sido solicitada.

Entre los particulares a que debía extenderse la experticia promovida por la propietaria, se indica la determinación "pericial objetiva de la necesidad de que la expropiación sea total, pues la parcial inutiliza la finca", y "la hace impropia para el fin a que está destinada"; mas el dictamen de los peritos no contempla ni examina tal circunstancia, y sólo contiene una referencia indirecta sobre el particular en el párrafo con que se concluye el informe y cuyo texto es del siguiente tenor:

"Dejamos constancia que este avalúo no contempló daño al terreno restante por el paso del túnel ya que se trata de una obra de utilidad pública, aunque mencionemos las incomodidades que la obra comporta para el resto del lote. De esta manera creemos dejar cumplida la misión que nos fuera encomendada".

Y como dicha prueba fue la única promovida y evacuada para sustentar la oposición, la Corte considera que la propietaria del

inmueble no ha logrado demostrar su excepción en el curso del juicio, lo cual era necesario que hiciera para el buen éxito de sus pretensiones, conforme al aforismo latino *reus excipiendo it actor*, que es uno de los principios rectores de nuestra legislación procesal, en materia probatoria.

También en forma indirecta, los componentes de la Comisión de avalúo se refieren en su informe a la cuestión suscitada por Gubor C. A. Constructores, en el párrafo que se copia de seguidas:

“Conviene dejar constancia, y así lo hacemos, que la Oficina de Planeamiento Urbano considera que la totalidad del inmueble propiedad de la empresa “GUBOR” C. A. Constructores se encuentra dividida en dos lotes diferentes, por el hecho evidente y cierto del paso de la Avenida Guzmán Blanco (Cota 905) a través de dicha propiedad. Además conviene señalar que el lote ubicado al Sur de la Avenida Guzmán Blanco está declarada Zona Verde por la Ordenanza Municipal vigente y se estima que es improbable el cambio de zonificación en un futuro inmediato, por su excesiva pendiente, muy superior al límite permitido para realizar edificaciones. Habida consideración de estas circunstancias, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, consideramos los integrantes de esta Comisión que el paso subterráneo del túnel que será construido no constituye ni daño ni grave incomodidad, como para ser considerado en la indemnización y, por consiguiente, en el justo valor ya mencionado”.

Lo allí expuesto permite apreciar que para los autores del avalúo el “túnel que será construido no constituye ni daño ni grave incomodidad como para ser considerado en la indemnización”, de lo que puede inferirse que, en su opinión, tampoco debe suponerse que, a consecuencia de la expropiación parcial, el inmueble quede inutilizado o inservible en su totalidad.

La Corte acoge esta opinión implícita en el informe de los expertos, entre otras razones, por las que pasa de inmediato a exponer, teniendo en cuenta en su conjunto lo alegado y probado en autos.

El terreno cuya expropiación se demanda es indispensable para la continuación de una obra de utilidad pública que según los técnicos de la Administración Pública sólo exige un sacrificio parcial del derecho de propiedad que tiene la empresa mencionada sobre una vasta extensión de terreno, dividida por la Avenida Guzmán Blanco. El área que necesita la expropiante es de dos mil ochenta y tres metros, doce centímetros cuadrados (2.783,12 M<sup>2</sup>) y es parte de un terreno que tiene una superficie total de treinta mil quinientos sesenta y cinco metros cuadrados, ochenta y tres centímetros cuadrados (30.565,83 M<sup>2</sup>).

Dicho terreno descende desde “la falla del cerro” que es su lindero sur, hasta la Avenida Principal de El Paraíso, con la que

linda por el norte. El canal en construcción que exige la expropiación, desemboca exactamente en un recodo del terreno formado por la mencionada Avenida Guzmán Blanco, el lindero que lo separa de otra propiedad también afectada por la obra y perteneciente a la ciudadana Julia de Abilahoud, y por una línea recta que separa el lote que es objeto del juicio expropiatorio del resto del inmueble. Cualquiera que sea el destino que actualmente tenga la parte del inmueble no afectado por la expropiación, no hay elementos de juicio que permitan presumir que su propietario no pueda hacer de él el uso a que lo ha dedicado hasta el presente, o que el paso del túnel en construcción inutilizará la totalidad del inmueble y, en particular, la parte más plana y próxima a la Avenida Principal de El Paraíso, que se halla lejos del sitio donde desemboca el ramal del distribuidor de tránsito que motiva el juicio expropiatorio.

Por estas razones, la Corte considera que la expropiación debe limitarse al lote demarcado en el plano agregado a los autos y cuya expropiación ha sido solicitada por el representante legal de la República, sin perjuicio de que la propietaria haga valer sus derechos, oportunamente, si estima que la construcción de la obra incide directamente en el resto del precio del inmueble, lo cual también ha sido alegado por su apoderado judicial en el curso de esta causa.

c. *Requisitos*

1318. CFC - SF 16-11-43  
M. 1944, pp. 330-331

*En la oposición a la expropiación no es obligatorio aducir pruebas de la propiedad si tal derecho consta por anticipado en los autos.*

Al disponer la ley que para poder hacer oposición en el procedimiento de expropiación es necesario que quien lo intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa objeto del juicio, sólo puede perseguir que no se siga éste con persona que carezca de elementos probatorios que constituyan, si no la evidencia anticipada de su derecho, al menos el motivo serio en que lo funda, a fin de que, sobre el valor de tales efectos probatorios, pueda recaer decisión judicial. Este es el único sentido racional de la expresión "aducir la prueba". Tal requisito aparece ya cumplido y sería innecesario repetirlo cuando, a requerimiento del Tribunal, el Registrador ha enviado la copia de los documentos que constituyen la historia de los trasposos de propiedad de los terrenos en litigio hasta la iniciación del procedimiento y si en tales recaudos ha hallado el Tribunal los títulos que puede invocar en su favor el opositor.

1319. CSJ - SPA 12-12-63  
G.O. N° 905 Extr., 4-5-64, pp. 22-23

*Para poder hacer oposición a la solicitud de expropiación es imprescindible aducir la prueba del derecho, fundado en el cual se actúa, que debe ser apreciada por el Tribunal.*

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el Parágrafo único del citado artículo 26 de la Ley de la materia, "para poder hacer oposición (a la solicitud de expropiación), es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación". Pues, según concluye el mismo dispositivo, "sin este requisito no podrá hacerse uso de ninguna defensa".

Se observa, la finalidad de la Ley, al establecer tal requisito, de manera indispensable, ha sido, a juicio de la Sala, impedir o evitar que, por razones o motivos intrascendentes, se perturbe, entorpezca o dilate el procedimiento conducente a la expropiación, una de cuyas características generales es, precisamente, su celeridad, de tal modo, que sólo en el caso de que, al contestarse la solicitud de expropiación, se hiciere oposición a ella, la ley autoriza la apertura de un lapso de quince días para la promoción y evacuación de pruebas. Por manera que la apreciación que de la prueba, que de su derecho a la cosa sobre que verse la expropiación produzca el oponente, ha de hacerse en el único sentido de establecer la seriedad de la misma, al criterio soberano del juez; y juzga la Sala que ello sea así, porque, en el caso, no infrecuente, de que diversas personas pretendan iguales derechos sobre la misma cosa y del suyo cada uno aporte su prueba, el Juez de la expropiación, contra todas las normas que disciplinan la competencia y el procedimiento, habría de juzgar, prácticamente *in limine litis* y en un procedimiento ajeno a la controversia entre aquéllas, de la bondad de su respectiva prueba y, consecuencia, del derecho que sobre la cosa aleguen ellas, lo cual resulta evidentemente absurdo.

1320. CSJ - SPA 12-12-63  
G.O. N° 905 Extr., 4-5-64, pp. 22-23

*Para poder hacer oposición a la solicitud de expropiación, es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre la cual versa la expropiación.*

En representación de la firma "S. T. S. A.", de este domicilio, en su carácter de Directores Generales de la misma, los ciudadanos M. O. S. y M. A. T., hicieron formal oposición a la solicitud de

expropiación, alegando que ésta, en lo que se refiere al fundo "L. P.", de la propiedad de su representada —según dicen—, debe ser total y no parcial, pues de lo contrario, y por las razones que exponen en su escrito de contestación a la solicitud, la expropiación parcial inutiliza la finca y la hace impropia para el uso a que está destinada.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el párrafo único del citado artículo 26 de la Ley de la materia, "para poder hacer oposición (a la solicitud de expropiación), es necesario que quien la intente aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación", pues, según concluye el mismo dispositivo, "sin este requisito no podrá hacerse uso de ninguna defensa".

Se observa: la finalidad de la Ley, al establecer tal requisito, de manera indispensable, ha sido, a juicio de la Sala, impedir o evitar que, por razones o motivos intrascendentes se perturbe, entorpezca o dilate el procedimiento conducente a la expropiación, una de cuyas características generales es, precisamente, su celeridad, de tal modo, que a ella, la Ley autoriza la apertura de un lapso de quince días para la promoción y evacuación de pruebas. Por manera que la apreciación que de la prueba, que de su derecho a la cosa sobre que verse la expropiación produzca el oponente, ha de hacerse en el único sentido de establecer la seriedad de la misma, al criterio soberano del Juez; y juzga la Sala que ello sea así, porque, en el caso, no frecuente, de que diversas personas pretendan iguales derechos sobre la misma cosa y del suyo cada uno aporte su prueba, el Juez de la expropiación, contra todas las normas que disciplinan la competencia y el procedimiento, habría de juzgar, prácticamente *in limine litis* y en un procedimiento ajeno a la controversia entre aquéllas, de la bondad de su respectiva prueba y, en consecuencia, del derecho que sobre la cosa aleguen ellas, lo cual resulta evidentemente absurdo.

Véase Nos. 49 y 64.

#### d. Pruebas

1321. CFC - SF 17-1-52  
G.F. N° 10, 1952, pp. 59-60

*El lapso de promoción y evacuación de pruebas cuando haya oposición en los juicios de expropiación es distinto del establecido en el Código de Procedimiento Civil para los juicios ordinarios.*

El artículo 25 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece:

“Si al contestarse la solicitud de expropiación se hiciere oposición, se abrirá un lapso de quince días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes”.

Como se ve, dicho artículo establece un lapso especial para la promoción y evacuación de pruebas en materia de expropiación, distinto, desde luego, al establecido por el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil para la promoción y evacuación de pruebas en los juicios ordinarios. Pero encuentra esta Sala que ese artículo 25 no ha establecido una forma especial para contar ese lapso y por lo tanto, éste no puede ni debe contarse sino conforme a la regla establecida por el artículo 12 del Código Civil. De aquí que, promovida la prueba de inspección ocular a que se refiere esta decisión a las 5 y 48 minutos del décimo quinto día, esa promoción estuvo hecha en tiempo oportuno, sin que ello envuelva prórroga alguna del término probatorio de 15 días fijado por el citado artículo 25 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, como lo sostiene la Representación de la Nación, basada en el artículo 29 *eiusdem*.

G. *La reserva de tierras en la expropiación agraria.*

1322. CSJ - SPA 22-1-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 16-17

*El lapso que tiene el propietario para resolver acerca de la ubicación de las tierras que desee reservarse, de acuerdo con los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Reforma Agraria, es improrrogable.*

A este respecto observa la Corte que, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria, el “propietario deberá resolver acerca de la *ubicación de las tierras que desee reservarse* de acuerdo con los artículos 29, 30 y 31, antes del día fijado para la juramentación de los expertos”. Esta primera parte del artículo citado supone que el propietario puede, hasta la aludida oportunidad (o sea el día antes fijado para la juramentación de los expertos), solicitar la reserva y resolver acerca de la *ubicación de las tierras* objeto de la reserva.

Ahora bien, si para tal oportunidad, el propietario no ha hecho uso de su derecho de reserva, precluye para él toda posibilidad al ejercicio de ese derecho. Pero si, por el contrario, ha manifestado en los autos, con anterioridad al fenecimiento del plazo preclusivo, su voluntad de reserva, pero vencido aquel, no ha resuelto nada respecto a la *ubicación* de las tierras que desee reservarse, es al

Juez a quien corresponde señalar “la ubicación de la reserva con anterioridad a la práctica del avalúo, dentro del término de diez (10) días naturales a contar del acto del juramento (de los peritos), pudiendo ordenar antes y dentro del lapso señalado la práctica de cualquier diligencia que considere conveniente”.

1323. CSJ - SPA 22-1-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 17-19

*El propietario deberá resolver acerca de la ubicación de las tierras que desee reservarse, antes del día fijado para la juramentación de los peritos que han de hacer el justiprecio definitivo, previsto en el número 7 del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria.*

Con relación al caso de autos han debatido las partes la cuestión referente a la oportunidad en que el propietario ha de resolver acerca de la reserva y *ubicación* de las tierras reservadas, sosteniendo la parte actora que, cuando en el proceso media la ocupación previa de los terrenos y fundos afectados que prevé el artículo 37 *ejusdem*, el propietario debe hacer la indicada reserva y *ubicación* de las respectivas tierras, antes del día fijado para la juramentación de *las personas designadas para constituir la Comisión de Avalúo* que, en tales casos, ha de designarse por aplicación de los artículos 51 y 52, en relación con el 16 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El referido alegato, que ha sido contradicho por la parte demandada y deseistimado por el Juez *a quo*, es asimismo, a juicio de la Corte, improcedente. En efecto, tratándose, como se trata en este caso, de un lapso improrrogable y fatal concedido al propietario para que resuelva acerca de la ubicación de las tierras que desee reservarse, su determinación no puede quedar sometida a la circunstancia eventual de que en el proceso expropiatorio se solicite o no la ocupación previa, para que se traslade tal lapso de la oportunidad de la juramentación de los *peritos* que han de realizar la experticia definitiva, a la de la juramentación de los *miembros* de la Comisión de Avalúo. La importancia que tiene para el propietario la reserva, no permite acudir en este caso a otra interpretación, respecto a la oportunidad de ubicación de la tierra reservada, que la de admitir, para todos los procesos expropiatorios, haya o no ocupación previa, una sola oportunidad, debidamente prefijada, que no debe ser otra que la de la juramentación de los peritos para el *justiprecio* previsto en el número 7° del artículo 36 *ejusdem*, en el cual tienen intervención directa los interesados en la expropiación, y es procedente en todos los procesos expropiatorios. Por consiguiente, si el legislador hubiera deseado trasladar ese lapso precluyente,

en los casos en que medie ocupación previa, para el momento de juramentación de los *miembros* de la respectiva Comisión de Avalúo, habría tenido que indicarlo expresamente, pues, de otro modo, carece el intérprete de toda potestad para desplazar la oportunidad fijada en la ley como regla general para la realización de un acto, a un momento eventual y excepcional en el proceso de expropiación agraria, como lo es la ocupación previa de los terrenos y fundos afectados.

Ya deberá el propietario, en el caso de que medie solicitud de ocupación previa del fundo, resolver acerca de la ubicación de las tierras que desee reservarse antes de que se acuerde dicha ocupación, a fin de que la zona reservada no resulte afectada por aquélla. Y esto puede en todo caso lograrlo, pues el artículo 38 *ejusdem* lo que fija para realizar dicha ubicación es el límite máximo del plazo que tiene para resolver sobre ello. Si no actuase con esta previsión, sólo al propietario serían imputables los inconvenientes producidos por la ocupación del fundo sin haber él resuelto acerca de la ubicación de la reserva.

1324. CSJ - SPA  
G.F. N° 35, 1962, p. 19

22-1-62

*La exposición hecha por el propietario expropiado, por medio de la cual solicita la reserva de la extensión de tierras que prevé el artículo 30 de la Ley de Reforma Agraria, y la circunstancia de haber consignado el plano de la zona que pretende reservarse, constituye el pleno y cabal ejercicio de la facultad conferida en ese artículo.*

En este sentido se observa, que, en diligencia del día 19 de diciembre de 1960, los apoderados de los demandados expusieron: "A los fines previstos en el Artículo 30 de la Ley de Reforma Agraria, en vigencia, solicitamos para nuestros representados, la reserva de la extensión de tierras que prevé dicho artículo y el cual terreno señalamos concretamente en el plano que acompañamos en este acto, constante de un folio útil, donde consta que dicha reserva comprende ciento sesenta y cuatro hectáreas con cuarenta centésimas de hectárea (Hs. 164,40), hecho en cálculo a base de las 150 hectáreas que prevé la Ley. Hacemos constar que dicho cálculo es a base del 10%, en cuanto a tierras anexas a la reserva principal, cuando en realidad esa reserva anexa, adicional, es del 15% como estatuye el aparte primero de dicho artículo 30 *ejusdem*. Solicitamos asimismo, muy respetuosamente, que el Tribunal imponga de esta reserva legal, al actor, el Instituto Agrario Nacional, y a los peritos, con el objeto

de que la zona expresada no sea objeto de ninguna medida ni providencia”.

Dicha exposición, y la circunstancia de haber los demandados, consignado el plano de la zona que pretenden reservarse, constituye, en criterio de la Corte, el pleno y cabal ejercicio de la facultad conferida a los propietarios expropiados por el artículo 30 de la Ley de Reforma Agraria, comprensiva a la vez de su resolución acerca de la ubicación de las tierras que dentro del fundo deseaban reservarse, tal como lo exige el artículo 38 *ejusdem*.

1325. CSJ - SPA  
G.F. N° 35, 1962, p. 22

22-1-62

*La Ley de Reforma Agraria no establece plazo alguno para que el Instituto Agrario Nacional objete la reserva de tierras hechas por la parte expropiada.*

Estima la Corte que los pedimentos de la parte actora que anteceden, constituyen el ejercicio del derecho que, frente al de reserva que al propietario otorga el artículo 30 de la Ley Agraria, confiere al Instituto Agrario Nacional ese mismo artículo, en concordancia con la parte final del 38 *ejusdem*. En efecto, ni esta norma, ni la del artículo 30, establecen plazo alguno para que el Instituto Agrario Nacional objete, conforme a dichas disposiciones, la reserva alegada por la parte expropiada. En consecuencia, admitido como está que los demandados hicieron uso oportuno de su derecho de reserva, de la misma manera aparece acreditado que el Instituto expropiante, en el escrito anteriormente transcrito, ejerció a la vez su derecho a objetar, en la forma legal que invocó, la reserva de los expropiados. Mediando tales circunstancias, la actuación del Juez *a quo* ha debido necesariamente ceñirse a lo estatuido en la parte final del tantas veces citado artículo 38 de la Ley Agraria, según la cual “si hecha la localización por el interesado surgiere discusión con la autoridad agraria en cuanto a la inconveniencia de la ubicación para la realización del plan agrario, el Juez decidirá el punto de acuerdo con el procedimiento pautado en la primera parte del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil”.

Es pues, el procedimiento pautado en el citado artículo del ordenamiento procesal civil el aplicable en el caso surgido con motivo de la reserva analizada, debiendo en todo caso el Juez de la causa tener presente, por ser de su soberana apreciación, lo dispuesto en el aparte único del artículo procesal señalado que establece: “Si la resolución de la incidencia debiere influir en la decisión de la causa, el Juez resolverá la articulación en la sentencia definitiva; en caso contrario decidirá al noveno día.

1326. CSJ - SPA 22-1-62  
G.F. N° 35, 1962, p. 22

*La incidencia surgida por la reserva de extensiones en fundos por expropiar, no paraliza el curso del proceso expropiatorio.*

Finalmente, advierte la Corte, que la cuestión planteada en esta apelación, por referirse concretamente a una fase incidental surgida en la reserva de tierras, no ha debido ni debe ser motivo de paralización del curso expropiatorio que, dada la función social que lo inspira, amerita la mayor celeridad en su tramitación y decisión.

1327. CSJ - SPA 28-5-62  
G.F. N° 36, 1962, pp. 97-98

*No procede la reserva legal a que se refiere el artículo 30 de la Ley de Reforma Agraria, cuando la expropiación parcial destruya la unidad económica del fundo o lo haga impropio para el uso a que está destinado.*

Con respecto a la reserva de tierras formulada por la Compañía expropiada, se observa que el mandatario del Instituto Agrario Nacional ha sostenido en este proceso que su representante requiere de toda la extensión de terrenos que se ha solicitado en expropiación, toda vez que de acordarse la reserva, el problema agrario seguiría sin solución, por cuanto de la práctica de las inspecciones oculares realizadas en los terrenos situados al Este y al Oeste del fundo propiedad de la Compañía Anónima Hacienda del Lago, se comprobó que al Este de dicho fundo funciona la Colonia Yuma, establecimiento agrario dirigido por el Instituto expropiante, y que al Oeste de dicho fundo existe el potrero denominado "Número Uno" el cual está fraccionado en varias parcelas agrícolas que son explotadas bajo la dirección y vigilancia del Instituto Agrario Nacional, y que de concederse la reserva ésta quedaría en el centro de los sitios inspeccionados y entorpecería el plan de Reforma Agraria, que se pretende realizar con la incorporación de los terrenos propiedad de la Compañía Anónima Hacienda del Lago.

La Corte considera que esta circunstancia, que aparece debidamente comprobada en autos, hace necesaria en este caso la expropiación del fundo conforme lo dispone el artículo 33 parte *in fine*, de la Ley de Reforma Agraria, y así se declara.

1328. CSJ - SPA  
G.F. N° 70, p. 42

14-10-70

*La ubicación de la reserva de tierras es una facultad exclusiva del expropiado, y solamente en caso de no hacerla oportunamente, le corresponderá al juez señalarla antes del avalúo.*

Ahora bien, el derecho a la reserva que tiene los expropiados de las extensiones respectivas, en las condiciones previstas por los artículos 30 y 38 de la Ley de Reforma Agraria, garantiza a los propietarios desposeídos por la acción de la Ley a conservar parte de la propiedad que pierden, pero el ejercicio de este derecho está limitado por distintas razones como son la necesidad de evitar la tenencia exagerada de la tierra, de procurar la equitativa distribución de la riqueza territorial y de luchar contra la existencia y mantenimiento de fincas incultas y ociosas, situaciones todas que de mantenerse resultarían contrarias al principio de la función social de la propiedad que es objetivo cardinal de la Ley de Reforma Agraria. En efecto, en ellas se fundamenta el derecho puro y simple a que se refiere el encabezamiento del transcrito artículo 30, el de la reserva adicional en las condiciones de excepción previstas por la primera parte de esta misma disposición legal, la reducción de la reserva y, finalmente, la negativa de la misma, en las circunstancias previstas por el último aparte de la citada norma. Pero no sucede igual con la ubicación de la reserva que es una facultad exclusiva del expropiado con arreglo a los términos del artículo 38 *ejusdem*, debiendo localizarse en un sector del fundo que por sus características permita la unidad de las dotaciones, conforme al artículo 14 del Reglamento de la Ley de la materia. Sólo cuando el propietario no hiciere oportunamente la ubicación toca al Juez señalarla, antes del avalúo y dentro de los diez días siguientes al acto de juramento de los expertos, pudiendo ordenar, antes y dentro del lapso mencionado, la práctica de cualquier diligencia que considere conveniente. Si hecha la localización por el interesado surgiere discusión con la autoridad agraria en cuanto a la inconveniencia de la ubicación para la realización del plan agrario, el Juez decidirá el punto de acuerdo con el procedimiento pautado por el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. Por consiguiente, esta solución procede siempre que surjan diferencias entre el expropiante y el expropiado, porque la ubicación de la reserva resulte un obstáculo para el cumplimiento de los fines de la expropiación solicitada. En el caso de autos, el interesado Adrián Saint-Pasteur expuso ante el Juez de la causa y en la oportunidad de Ley, el propósito de reservarse “una extensión de cien hectáreas, enclavadas en la posesión “San Antonio”, integrante de la hacienda “El Morrito”, en el sitio conocido como “Potrero Sanoja”, cuyos linderos indica. En diligencia de

fecha 30 de octubre de 1968, el apoderado del expropiante se “opuso a la petición de reserva del lote de terreno hecha por los representantes de los demandados” y solicitó se fijara la causa para informes “por haber concluido el período evacuatorio de este juicio”. Con fecha 5 de noviembre de 1968, los apoderados del señor Saint-Pasteur, solicitaron, en virtud de la oposición del expropiante, se abriera la articulación probatoria a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, “para acreditar hechos que fundamentan y justifican la reservación de tierras pedida y señalada por su representado”. El Tribunal no se pronunció sobre lo pedido y en auto de la misma fecha, dijo “Vistos” y entró en el término para dictar sentencia. Pedida la reposición de la causa por los interesados al estado de que se abriera la articulación probatoria, tal solicitud fue negada por las razones expuestas en la decisión de 11 de noviembre de 1968, apelada por los interesados y resumida en la primera parte de la narrativa de este fallo.

Ahora bien, conforme al artículo 386 del Código de Procedimiento Civil mandado a aplicar por el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria, “si por resistencia de una parte a alguna medida legal del Juez, por abuso de algún funcionario, o por alguna necesidad del procedimiento, una de las partes reclamare alguna providencia, el Juez ordenará en la misma audiencia que la otra parte conteste en la siguiente y hágalo ésta o no, resolverá en primera audiencia, o a lo más tarde, dentro de la tercera, lo que considere justo; a menos que haya necesidad de esclarecer algún hecho, caso en el cual abrirá una articulación por ocho días sin término de distancia. Si la resolución de la incidencia debiera influir en la decisión de la causa, el Juez resolverá la articulación en la sentencia definitiva”.

A este respecto se observa que, si como lo afirma el Juez *a quo*, para que surja la articulación, es necesario que la impugnación u objeción del expropiante contenga los motivos o causales que prevé la Ley en relación con la inconveniencia o extensión de la reserva, la simple oposición que no exprese las razones en que ella se apoya, desconociendo el derecho del propietario de reservarse las extensiones que le reconoce la Ley y de resolver acerca de la ubicación de las tierras que desee reservarse, configura una situación procesal imprevista que debe ser necesariamente esclarecida. Esta necesidad del procedimiento es mayor si se piensa que el expropiado ha pedido formalmente al Tribunal que se abra la articulación probatoria “para acreditar hechos que fundamentan y justifican la reservación de tierras pedida y señalada” por dicho interesado. En esta incidencia pudiera suceder que el expropiante estuviera en capacidad de demostrar que su oposición a la reserva descansa en la inconveniencia de su ubicación o localización para la realización del plan agrario, caso en el cual el Juez debe decidir el punto conforme al procedimiento que manda a aplicar el artículo 38 de

la Ley. Pudiera suceder, igualmente, que el expropiante pueda demostrar, aunque no lo haya alegado en la oposición, que la reserva de la extensión que se pretende, corresponde a una parte de la finca cultivada indirectamente por el sistema de aparcería, arrendamiento, fundación u otros similares, lo cual también haría nugatorio el derecho que en forma exclusiva confiere la Ley a los propietarios en esta materia. Finalmente, podría darse oportunidad al expropiante para demostrar que la reserva, de concederse al expropiado en el sector del fundo en que la solicita, destruiría la unidad de las dotaciones contempladas en el proyecto o plan respectivo. Y, recíprocamente, el propietario tendría la oportunidad de demostrar la conveniencia de la ubicación en defensa del derecho que la Ley le confiere.

En tal orden de razones, al negar el Juez de la causa, después de la oposición del expropiante a la petición de reserva del lote de terreno de cien hectáreas, hecha por el co-propietario Adrián Saint-Pasteur, la apertura de la articulación probatoria solicitada, quebrantó la norma contenida en el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria según la cual, ante la discusión que pudiere surgir entre el expropiado que ejerce el derecho de reservar y la autoridad agraria en cuanto a la inconveniencia de la ubicación, el Juez debe decidir el punto de acuerdo con el procedimiento pautado en la primera parte del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y en conformidad con los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Civil, repone la presente causa al estado de que se sustancie la oposición del Instituto expropiante a la reserva hecha por el co-propietario Adrián Saint-Pasteur, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria, en conexión con el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. Se ordena notificar a los expertos de la decisión que ha de recaer en la incidencia, a los fines legales consiguientes.

#### H. Poder del juez en el juicio expropiatorio

##### a. Incompetencia en los conflictos de derechos sobre el bien expropiado.

1329. CF 30-3-60  
G.F. N° 27, 1960, p. 168

*Las cuestiones de dominio no pueden ser dilucidadas en el juicio expropiatorio.*

La consecuencia de la admisión de las pruebas que han sido negadas por el auto que es objeto de la apelación, y en el caso

hipotético de que su evacuación condujera a demostrar que los terrenos de la U. Las V. S. A., pertenecen, en efecto, a una finca de mayo rextensión, denominada de la V., o bien no conduciría a probar el hecho previsto en el artículo 26, tantas veces citado de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, de que la expropiación debe ser total porque la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para los fines a que está destinada. El solo efecto de esa hipótesis sería el de determinar los derechos que como propietaria en común con la U. Las V. S. A., tendría la Sucesión de C. G. Pero es el caso que tal sería una cuestión de dominio, que es ajena al procedimiento de expropiación y que no podría, en consecuencia, a causa de esa limitación legal mencionada, ser dilucidada en el proceso mismo de expropiación, dentro del cual sólo admite la Ley la oposición por causas expresamente señaladas. La Ley no impide que se intenten acciones reales sobre el fundo que se trata de expropiar; pero estas acciones han de incoarse en procesos ordinarios, sin que, en ningún caso, y de acuerdo con el artículo 7º de la Ley de la materia, se interrumpa el juicio de expropiación ni impida sus efectos.

También deja la Ley a salvo los derechos de terceros sobre el precio de la expropiación, en la forma y casos previstos en los artículos 42, 43, 44 y 45 *ejusdem*.

1330. CSJ - SPA 24-4-63  
G.F. N° 40, 1963, p. 152

*No puede el Juez de la expropiación decidir sobre el derecho de propiedad de los inmuebles cuya expropiación se ha solicitado.*

Pasa la Sala a decidir la presente causa, para lo cual, previamente observa: De conformidad con las normas especiales que rigen el procedimiento expropiatorio, los Tribunales sólo pueden decidir las oposiciones a la solicitud de expropiación que se funden en violación de ley, o en que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada; no puede, en consecuencia, el órgano jurisdiccional, entrar a decidir otros alegatos de los interesados relativos, como en el presente caso, a derechos de propiedad sobre el inmueble cuya expropiación se ha demandado.

1331. CSJ - SPA 10-6-63  
G.F. N° 40, 1963, pp. 340-343

*El Juez de la expropiación no es competente para decidir las controversias sobre los derechos sobre el*

*inmueble expropiado de las personas que intervienen en el proceso de expropiación.*

El segundo punto que se discute se refiere a que la Sucesión, por medio de sus apoderados, ha desconocido a los demás comparecientes, el derecho de hacerse parte en este juicio, con fundamento en las siguientes razones:

1) En que todos los que se han presentado en él, pretendiendo tener derechos sobre el inmueble, nada tienen. En todo caso, sería la sentencia del correspondiente juicio ordinario que en último término podría declarar esos derechos que se alegan.

2) En que ningún título de los presentados, por los que pretenden hacerse partes, puede ser apreciado por el Juez que considera una solicitud de expropiación, incoada fundamentalmente contra los sucesores y derechohabientes de otros sucesores de M. E., respecto del fundo "D. P.", sucesores y derechohabientes que se nombran en la solicitud y constan de los datos enviados por el Registrador; y que es sólo con éstos con quienes ha de seguirse el procedimiento de expropiación;

3) En que para poder hacerse parte o hacer oposición en el juicio de expropiación, es necesario que quien tal pretensión tenga, traiga a los autos la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación, requisito sin el cual no podría hacerse uso de ningún alegato.

Por su lado, quienes comparecieron por efecto del emplazamiento indirecto, reclaman también para sí el carácter de partes, por estimar que tienen derechos de propiedad proindivisos sobre tierras que están comprendidas dentro de los linderos de "D. P." y propiamente ubicados dentro de fundos de distinta denominación, como "S. J.", "U. M.", "A.", "P.", etc., cuyas tierras y linderos se dicen arbitrariamente poseídas y modificados por los dueños del fundo "D. P.". Añaden que es incierto que en la solicitud de expropiación se pida únicamente la citación de la Sucesión E., pues la entidad expropiante solicitó que se emplazara a todos los que crean tener algún derecho de propiedad sobre el fundo "D. P.", y en el auto de admisión de la solicitud se mandó a emplazar a todos los que tengan interés en el asunto y en los Edictos publicados se emplazó también a todos los que se crean con derecho en el inmueble que se va a expropiar, además de las personas indicadas en la solicitud, y que en los juicios de expropiación no es necesario que sean conocidos los propietarios del inmueble que se trata de expropiar, pues la expropiación va dirigida contra los propietarios en general, conocidos o no.

Este punto de la controversia fue decidido por la sentencia apelada reconociendo los derechos de la Sucesión E., a título de expropiada, y expresando a la vez, que en relación a las demás personas que concurrieron al juicio por virtud del emplazamiento

solicitado por el representante del Instituto Agrario Nacional, el Tribunal no puede reconocer ni desconocer sus presuntos derechos, por ser ésta, materia extraña al procedimiento específico de la expropiación.

Con relación a lo expuesto, la Corte observa que la discusión planteada respecto a la personería de quienes intervienen en este proceso, es materia que no puede decidir el Juez de la expropiación sin invadir el fuero de los Tribunales ordinarios, a quienes compete de manera exclusiva, el conocimiento de los problemas relacionados con la procedencia o improcedencia de las acciones y defensas opuestas por los interesados referidas como están todas ellas a cuestionar los títulos y linderos de la finca cuya expropiación se pide. En tal sentido y por virtud de estas consideraciones, el Juez de la expropiación sólo puede atender al examen del mérito de los autos, traducido en los términos de la solicitud de la entidad expropiante, que menciona como dueños conocidos del fundo "D. P." a los sucesores de M. E., quienes con ese carácter han intervenido en el proceso; y al que surge de los demás elementos concordantes que contribuyan a su identificación, tanto en lo relativo a las características que los distinguen, por su denominación, ubicación, cabida y linderos, como en cuanto a los datos concernientes a la propiedad y gravámenes de aquel, emanados del Registro Público y los que con ellos resulten absoluta o indubitavelmente identificados, de acuerdo con la documentación promovida por quienes aparezcan interesados y con la certificación e informes que la ley exige. No está, pues, dentro de los límites del oficio del Juez decidir, en este caso, si el fundo "D. P." comprende partes de los fundos "S. J.", "U" o "P", etc., ni si los linderos de tales fincas se corresponden, completamente o excluyen, ni emitir pronunciamiento alguno respecto de la legitimidad que cada quien se atribuye sobre ellos, pues en todo caso la discusión así planteada se traduce en una cuestión que sólo debe ser apreciada y juzgada por la vía del juicio ordinario.

En este orden de principios, resulta también infundada la afirmación según la cual deben tenerse como partes en este proceso, tanto las personas mencionadas en la solicitud, como las desconocidas que comparecen en virtud de la citación oficiosa contenida en los Edictos públicos, por el hecho solo de la comparecencia. El objeto de la publicación es el de poner a salvo los derechos de terceros, porque una vez intervenida la propiedad por efecto de la expropiación, no podrá seguirse ninguna ejecución contra la cosa, trasladándose todos los derechos reales a la indemnización que desde ese momento se convierte en garantía exclusiva de los terceros. Es, precisamente, sobre el precio que pueden hacer valer oportunamente sus recursos quienes pretenden dominio, a título de comuneros o cualquier otro derecho en el fundo "D. P." y no sobre la cosa expropiada como se ha pretendido al plantear el problema

judicial en términos de división, reivindicación o deslinde. La única oposición que este procedimiento admite es la que pueda fundarse en violación de la Ley o en que la expropiación debe ser total porque la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada. Permitir que los particulares hagan uso en esta emergencia de los recursos del juicio ordinario, sería pervertir la institución misma de la expropiación, fundada en la subordinación del interés individual al interés colectivo y dejar sin efecto el principio de que ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una Ley de Utilidad Pública o Social.

Por todas estas consideraciones, el Juez de Primera Instancia, no podía pronunciarse sobre la validez o nulidad de los derechos alegados por las personas que comparecieron en virtud de la citación, ni sobre la legitimidad de estas últimas, por ser ella materia extraña al procedimiento especial de la expropiación.

1332. CSJ - SPA 12-12-63  
G.O. N° 905 Extr., 4-5-64, pp. 26-27

*El Juez de la expropiación es incompetente para juzgar, conjuntamente con el proceso expropiatorio, las controversias suscitadas entre particulares, que aleguen tener derechos sobre la cosa que se expropia.*

Como puede observarse, pues, tanto de la narrativa del fallo como de la anterior relación, en el presente procedimiento expropiatorio se han hecho parte numerosas personas, alegando todas ellas, tener derechos sobre los inmuebles objeto de la expropiación; pero cuyos derechos aparecen manifiestamente controvertidos, al ser contrapuestos los unos respecto de los otros; pues se fundan en el hecho común de derivarse de una antigua comunidad, cuya disolución, según lo alegan esas mismas personas y el mismo personero del Estado, no fue posible llevar a cabo hace justamente treinta años. Y a tal extremo se configura tamaña controversia, que, mientras la expropiante sostiene que el área, cuya expropiación ha solicitado, alcanza a una superficie aproximada de 109.000 hectáreas, algunos de los sedicentes derechohabientes sobre la misma manifiestan que ella sólo es parte de una mayor extensión de 220.000 hectáreas aproximadamente; en tanto que al mismo tiempo, sobre la zona deslindada de la expropiación, otras numerosas personas han alegado derechos de propiedad, adquiridos unos a título universal y otros a título particular, que, al menos aparentemente, nada parecen tener en común con quienes alegan derechos comuneros. Es así como se alegan entonces derechos de propiedad —acreditados, por lo demás, con documentos públicos—, superpuestos sobre la zona por expropiar.

Ahora bien; ha sido jurisprudencia, ya reiterada, constante y uniforme, tanto de la extinguida Corte Federal, como de este Supremo Tribunal, que la Sala ratifica en esta oportunidad, considerar que el Juez o Tribunal de la Expropiación es incompetente para juzgar, conjuntamente con el procedimiento expropiatorio, las controversias suscitadas en el mismo, entre particulares, que aleguen derechos sobre la cosa objeto de la misma expropiación. Por manera que no podría la Sala, sin arrebatar a otros Tribunales su propia competencias sobre la materia, entrar a dirimir, en esta litis, las controversias que respecto de la propiedad de las tierras objeto de la expropiación se han suscitado en su secuela.

En consecuencia, la Sala considera que es ella incompetente para conocer de las referidas controversias; y así lo declara.

*Véase N° 66.*

1333.

CSJ-SPA

26-4-65

G.O. N° 27738, 17-5-65, p. 206.468

*No es de la competencia del juez de expropiación conocer y decidir sobre las cuestiones de dominio de los bienes cuya expropiación se solicita.*

La situación planteada en los autos se reduce a determinar si se declara o no con lugar la solicitud de expropiación que dio origen a este procedimiento; y dentro del mismo deben decidirse aquellas cuestiones que la ley permite considerar como aspectos, modalidades o incidencias dentro de la expropiación por causa de utilidad pública o social. No está permitido al Juzgador entrar a decidir otras cuestiones diferentes de las que la ley señala, ya que, para las mismas, existen procedimientos y Tribunales diferentes.

En tal sentido no es de la competencia de este Supremo Tribunal conocer y decidir sobre las defensas opuestas en el curso de este procedimiento en torno a quién o quiénes corresponde la propiedad de parte de los bienes cuya expropiación se ha solicitado. Tal como se desprende de las disposiciones del artículo 5 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la expropiación se llevará a efecto sobre bienes de toda clase de personas, públicas o privadas, salvo sobre aquellos que pertenezcan a la República, a los Estados o a los Municipios y que, conforme a sus respectivas leyes, no puedan ser enajenados, por lo que, a los efectos de la expropiación en sí, para nada importa la persona a quien el bien pertenece. El Juez de la expropiación no tiene, por lo tanto, sino que averiguar si el bien que se de expropiar está comprendido dentro de los casos excepcionales que se acaban de señalar. Si no lo está, la expropiación debe seguir su curso y dejar a la jurisdicción ordinaria la determinación sobre la procedencia o

improcedencia de los derechos de propiedad o de otra naturaleza que se aleguen o se pretendan sobre los bienes acerca de los cuales versa la solicitud de expropiación. La Ley faculta al Juez para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio, solamente para determinar si admite o no a esa persona como oponente; pues para ello quien pretenda ese carácter, debe aducir la prueba del derecho de propiedad o de otro derecho real sobre la cosa, prueba que tendrá que ser fundamentalmente documental, ser examinada por el Tribunal y admitida como fehaciente.

Hay que recordar que esa oposición del legislador, que el Tribunal tiene que acatar, no desconoce los derechos de que alguien pueda ser titular sobre el bien expropiado; pues tales derechos, cualquiera sea su naturaleza, se trasladarían al "precio" del bien expropiado, una vez que dicho "precio" sea consignado en el Tribunal por el ente expropiante; en cuyo caso, quien se crea con derecho y acompañe prueba fehaciente, puede oponerse a la entrega de tal "precio" pidiendo su depósito, mientras se decide acerca de su pretendido derecho.

Por las razones expuestas, estima la Corte que no es de su competencia decidir en torno a las pretensiones de aquellas personas que han participado en este procedimiento diciéndose sucesoras del ciudadano Onofre Prieto, y que, en diversos escritos que cursan en autos, han aspirado a que este Supremo Tribunal declare que sólo ellos "tienen derechos en la zona señalada de expropiación", y así lo declara.

1334. CSJ - SPA  
G.F. N° 55, 1968, pp. 55-56

1-2-67

*Los problemas sobre legitimidad de los copropietarios de unos fundos, no son causa para producir la acumulación en un juicio de expropiación.*

Como se ha expresado anteriormente, la solicitud de acumulación está basada, de manera específica, "en la necesidad social y legal de evitar que se pronuncien sentencias contrarias o contradictorias sobre casos que tienen entre sí conexión, y que "de seguirse por separado estos tres juicios se dividiría la continencia de la causa, en virtud de que el ente expropiante en los mismos es uno solo, es decir, el Instituto Agrario Nacional, y por pertenecer las tierras de los mentados fundos a unas mismas personas".

Ahora bien: Como lo expresa el Juez de la causa en el auto apelado, existe constancia en autos de que los copropietarios del fundo "Veracruz", unos directamente y los demás por intermedio del Defensor que les fue designado conforme a la Ley, han convenido expresamente en la expropiación; como también han convenido

los copropietarios del fundo la "Trinidad", entre ellos el propio recurrente. En consecuencia, con respecto a lo que constituye la materia del juicio de expropiación no existe riesgo de que se pronuncien decisiones contradictorias, ni de que se divida la continuidad de la causa, con relación a los fundos "La Trinidad" y "Venacruz". Y tampoco existe tal riesgo con respecto al fundo "Barrancas", toda vez que el Instituto expropiante desistió del respectivo procedimiento de expropiación, razones éstas que acoge la Corte. Por lo demás, las controversias que pudieren existir entre los copropietarios de cada uno de los fundos en cuestión con relación a la legitimidad o a la entidad de sus respectivos derechos, ello constituye una materia totalmente extraña al procedimiento de expropiación, y por tanto en manera alguna pueden ser causa determinante de la acumulación solicitada.

1335. CSJ - SPA 23-1-69  
G.F. N° 63, p. 56

*Las cuestiones de dominio no pueden ser opuestas como oposición al juicio expropiatorio.*

Conforme a las normas del procedimiento expropiatorio, sólo la oposición basada en causa legal (artículos 25 y 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social) puede ser resuelta por el órgano jurisdiccional, motivo por el cual está fuera del ámbito de sus atribuciones, decidir la cuestión planteada sobre la propiedad del inmueble cuya expropiación se ha demandado.

1336. CSJ - SPA 29-4-69  
G.F. 64, 1969, pp. 133-134

*Los conflictos entre expropiado y acreedor hipotecario referentes a la entrega del precio, deben ser resueltos en la jurisdicción ordinaria.*

La Corte, en auto de fecha 10 de junio de 1968, resolvió la incidencia de la articulación anteriormente expuesta, disponiendo "que las cuestiones planteadas a que se ha hecho referencia deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria"; fundamentando su decisión en las siguientes razones: "...la ocupación previa fue acordada, la suma a que alcanzó el avalúo igualmente fue consignada ante el Tribunal; el propietario está de acuerdo con el referido avalúo, pero existe oposición tanto de parte del propietario como del tercero, respecto de la entrega del precio consignado. Concretamente, si el valor asignado a las bienhechurías en su totalidad o en parte, debe ser entregado al expropiado, o bien, a las acreedoras

hipotecarias cuyos créditos han sido reconocidos y se encuentran en las fases de ejecución. Las precitadas cuestiones y su decisión implican materias acerca de las propiedad o de los accesorios del bien expropiado, las que no corresponde resolver a esta Sala en un juicio de la naturaleza de la expropiación, el cual tiene por finalidad la satisfacción de una necesidad de utilidad pública o social, y la función del Juez se limita a la declaratoria de la necesidad de adquirir en todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, el correspondiente avalúo y al pago, puesto que toda expropiación supone justa indemnización. Tales cuestiones exigen la prueba de hechos que con propiedad deben ser presentados y probados ante los jueces de la jurisdicción ordinaria. Y es con posterioridad a la decisión de la expresada esfera judicial que vendrán los autos a este Supremo Tribunal a fin de decidir a quién y en qué forma corresponde hacer el pago”.

1337. CSJ - SPA 11-6-69  
G.F. N° 64, 1969, p. 299

*En el juicio expropiatorio no pueden dilucidarse las cuestiones relativas al dominio.*

La Corte y los Tribunales de instancia han establecido el criterio de que en el juicio expropiatorio no pueden dilucidarse las controversias vinculadas con el dominio o con la propiedad del bien expropiado, por lo cual no puede la Sala hacer ningún pronunciamiento en relación con los alegatos hechos al respecto por los ciudadanos Federico Guillermo Machado y José Felipe Caires de Caires.

1338. CSJ - SPA 3-12-69  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 6

*En su sentencia, el juez no puede pronunciarse sobre la propiedad u otros derechos reales de los comparecientes.*

En orden a lo expuesto, la Sala considera, por motivos que ya han sido expresados, que no son admisibles por ilegales las disposiciones de la sentencia apelada sobre los derechos de propiedad reconocidos en determinadas áreas de los predios expropiados, a favor de los comparecientes Carlos Alberto Padrón y Comercial Nueva Esparta, C. A., porque tales pronunciamientos hechos por el Juez en su sentencia, exceden los poderes que a éste le acuerda el procedimiento establecido por el artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria que no lo autoriza a pronunciarse sobre la propiedad u otros derechos

reales de los comparecientes por virtud de la citación oficiosa. En este orden de ideas, por ser una consecuencia de tal declaración, son también incorrectas las deducciones numéricas hechas en favor de los nombrados comparecientes, del precio fijado por los peritos. En todo caso, si se trata de mejoras o plantaciones que no pertenecen al propietario o propietarios señalados por la solicitud, el precio de aquéllas se entregará a su dueño, deduciéndose del monto total consignado, siempre que no hubiere oposición de tercero y los interesados en hacer valer sus derechos y que puedan acompañar prueba fehaciente de su pretensión, pueden oponerse a la entrega del precio consignado como valor de la cosa expropiada pidiendo que se deposite. Por los mismos motivos, es ineficaz la declaración contenida en el ordinal 3º del Capítulo IV de la sentencia, que contiene pronunciamientos sobre los derechos de propiedad alegados por los comparecientes allí mencionados y sobre las cantidades que les corresponde recibir en virtud del reconocimiento que allí se hace de sus presuntos derechos.

Antes de resolver el punto planteado relativo a la forma de pago, la Corte observa que nada puede decidir respecto a los derechos inmobiliarios de los Sucesores de Nicasio Guache, Inversiones Santa Cruz y Comercial Nueva Esparta por las razones siguientes: a) porque las personas nombradas son terceros que intervienen en el proceso en virtud del edicto de emplazamiento librado por el Juez; b) porque en tal condición, ellas, así como los representados por el defensor de oficio, han planteado problemas de propiedad sobre los fundos cuya expropiación se pide; c) porque conflictos de esta índole están fuera del ámbito del juicio de expropiación que no permite la acumulación de la acción especial que en él se ejerce con la acción ordinaria que pretende hacerse valer en el caso; d) porque los terceros colocados en la situación procesal aludida sólo pueden, por la vía del juicio ordinario, hacer valer sus pretensiones sobre el precio que es la garantía exclusiva de sus derechos.

1339. CSJ - SPA 24-4-73  
G.O. N° 1613 Extr., 26-9-73, p. 33.

*El juez expropiatorio no tiene competencia para resolver el debate sobre los derechos de propiedad aducidos por las partes.*

Advierte una vez más la Corte que, por cuanto las personas que han concurrido a hacerse parte en este juicio, han alegado derechos de propiedad sobre el inmueble objeto de la solicitud de expropiación, aduciendo y presentando la documentación en la cual fundan sus alegatos; y por cuanto ni para la liquidación y partición de la comunidad, ni para resolver el debate sobre los derechos de pro-

piedad aducidos, tiene competencia el Juez de la causa, conforme a la reiterada jurisprudencia de este Supremo Tribunal, deberán dichos interesados dilucidar plenamente sus respectivos derechos y el alcance de los mismos, bien mediante las correspondientes acciones judiciales, o bien por vía convencional, a fin de determinar el monto que a cada quien corresponda en la indemnización fijada.

*Véase Nos. 1292, 1316, 1420 y 1421.*

b. *La celeridad del juicio expropiatorio*

a' *Incompetencia en decisiones sobre recusación judicial.*

1340. CSJ - SPA 4-2-70  
G.F. N° 67, 1970, pp. 167-168

*Las incidencias sobre recusación o inhibición de los jueces de instancia deben ser decididos por los Jueces Superiores.*

Vistas las actuaciones que anteceden, remitidas por el Juez Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con motivo de su inhibición en el juicio de expropiación que sigue el Banco Obrero contra Leopoldo Sánchez Vegas y otros; y por cuanto ha sido reiterada jurisprudencia de esta Sala que en los juicios de expropiación, las incidencias de recusación o inhibición de los Jueces de Instancia llamados a conocer de las mismas deben ser decididas por los Jueces Superiores naturales de los inhibidos o recusados y no por este Supremo Tribunal, se acuerda devolver el expediente al mencionado Tribunal de origen, a los fines legales consiguientes.

1341. CSJ - SPA 27-1-71  
G.F. N° 71, p. 60.

*En caso de recusación formulada contra el Juez de la causa esta se debe ventilar en los Tribunales ordinarios.*

La Sala para decidir observa:

*Primero:* Ha sido criterio reiterado de esta Sala que su competencia en materia de expropiación se contrae a conocer en alzada de todo lo relativo e inherente al procedimiento expropiatorio especial. Por tanto, el conocimiento de todas aquellas otras incidencias que ocurran o puedan ocurrir en ese procedimiento especial, y que nada

tengan que ver con la expropiación, corresponde a los tribunales ordinarios. En el caso de autos, la recusación formulada contra el Juez Titular del Tribunal de la causa es una incidencia ajena al procedimiento especial expropiatorio y, de consiguiente, su conocimiento y decisión corresponde a los Tribunales ordinarios competentes, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y así se declara.

b' *Improcedencia de la tercera*

1342. CSJ - SPA 21-1-63  
G.F. N° 39, 1963, p. 31

*El juicio de expropiación no permite la demanda de tercera y en su defecto otorga a los terceros diversas facultades de intervención.*

Se observa: el procedimiento especial de expropiación pautado en el Título III de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, caracterizado por las condiciones de celeridad que le son inherentes, no permite dentro de él la demanda de tercera. La referida Ley confiere facultad, a los terceros que se crean con derecho sobre el precio de lo expropiado, para proceder en la forma estatuida en los artículos 42, 44 y 45 *ejusdem* en defensa de sus intereses. En tal virtud, se declara inadmisibles la mencionada demanda y se ordena el archivo del expediente.

Véase Nos. 1429, 1420.

c' *Ausencia de suspensión*

1343. CF 13-5-58  
G.F. N° 20, 1958, pp. 66-67

*El juicio expropiatorio no puede sufrir interrupción ni suspensión a causa de acciones que se intentaren sobre la cosa objeto de la expropiación.*

Ahora bien, la primera de estas declaratorias —de haber lugar a la expropiación solicitada— constituye una decisión firme por no haber sido impugnada su procedencia, por lo cual las apelaciones interpuestas se refieren sólo a la declaratoria sobre propiedad del inmueble expropiado. Pero tales apelaciones, al ser oídas, interrumpieron el juicio, puesto que el Juez de la causa en lugar de proseguir la tramitación especial con el justiprecio del inmueble y el pago consiguiente, tuvo que desprenderse de la jurisdicción y

transferirla a la Corte para que ésta decidiera sobre cuestiones de propiedad que son ajenas a la finalidad del juicio, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Expropiación que prohíbe la interrupción o suspensión del juicio a causa de acciones que se intentaren sobre la cosa objeto de la expropiación.

Se infiere lógicamente de esto que el procedimiento de expropiación debido a su especialidad, no es marco apropiado para dilucidar en él problemas extraños a su propia finalidad, de donde resulta que el fallo examinado al acumular a la declaratoria de expropiación decisiones sobre propiedad que son materias del juicio ordinario, vició el procedimiento del juicio especial y como las leyes procedimentales tienen carácter de orden público, el fallo apelado está viciado de nulidad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 233 del C. de P. C., y así lo declara la Corte.

*Véase Nos. 1261, 1287, 1318, 1319, 1325, 1326, 1347, 1420.*

*El juicio de expropiación no puede ser suspendido cuando no se ha gestionado previamente el arreglo amigable.*

*Véase N° 1275.*

c. *La fijación del acto de informes*

1344. CSJ - SPA 25-11-64  
G.F. N° 46, 1964, p. 125

*La solicitud de diferimiento del acto de informes hasta tanto no se recibiera el resultado de las pruebas cuya evacuación fue comisionada, no puede producir la paralización del juicio por causa imputable al solicitante, porque la fijación del acto de informes y consiguientemente su diferimiento corresponden de manera exclusiva al Juez de la Causa, y no a las partes.*

La solicitud de diferimiento del acto de informes hasta tanto se recibiera el resultado de las pruebas cuya evacuación fue comisionada, no puede producir la paralización del juicio por causa imputable al solicitante, porque la fijación del acto de informes y consiguientemente su diferimiento corresponden de manera exclusiva al Juez de la Causa, y no a las partes. En efecto, entre las obligaciones que le impone la Ley al Juez en materia de expropiación está la de fijar la audiencia correspondiente al acto de informes. El ordinal 6° del Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, dispone al respecto que "Vencido el lapso probatorio se fijará (por el Juez) una audiencia dentro de las dos siguientes para que las

partes consigne sus informes escritos, fijándose la audiencia siguiente para oír aclaratorias sobre puntos tratados en los mismos". De modo que, la fijación del acto de informes es siempre un acto de autoridad, cuyas consecuencias en el procedimiento no pueden imputarse a las partes, aun cuando una de ellas haya pedido y obtenido el diferimiento del acto.

1345. CSJ - SPA 25-11-64  
G.F. N° 46, 1964, pp. 125-126

*La solicitud del expropiante, en el sentido de que se difiera el acto de informes mientras se ingresan al expediente las pruebas comisionadas, no hace procedente la aplicación del artículo 53 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que establece: "Si se paralizare el juicio por causa imputable al ocupante el propietario podrá oponerse a que continúe la ejecución de la obra".*

*Las causas imputables al ocupante son, evidentemente, aquellas faltas al cumplimiento de la ley por parte del expropiante, que pueden ocasionar la paralización del procedimiento, tales como: omisión de consignar la cantidad determinada por la Comisión de Avalúos en caso de ocupación previa, o de consignar el montante del justiprecio del fundo, fijado por los peritos.*

El artículo 53 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social cuya aplicación piden los propietarios al caso examinado, establece que: "Si se paralizare el juicio *por causa imputable al ocupante*, el propietario podrá oponerse a que continúe la ejecución de la obra, sin perjuicio de intentar las acciones a que hubiere lugar conforme a la Ley". Estas causas imputables al ocupante son evidentemente aquellas faltas al cumplimiento de la ley por parte del expropiante, que pueden ocasionar la paralización del procedimiento, tales como la omisión de consignar la cantidad determinada por la Comisión de Avalúos en caso de ocupación previa, o de consignar el montante del justiprecio del fundo, fijado por los peritos. Al producirse la paralización de la causa por tales faltas imputables al expropiante, es procedente la sanción de impedir la continuación de la obra que realiza el ocupante.

Pero nada de común con esta hipótesis tiene la actitud del apoderado del expropiante, en el sentido de que difiera el acto de informes mientras ingresan al expediente las pruebas de los propietarios. La solución de tal pedimento, corresponde de modo exclusivo a la autoridad judicial, por lo cual la sanción del Artículo 53

no es aplicable al caso de autos. Y en todo caso, como se trataba de pruebas de la parte demandada, siendo ésta la que se beneficiaría con el diferimiento, bien ha podido renunciar a ellas y oponerse a la petición del expropiante.

d. *Auto para mejor proveer*

1346. CSJ - SPA 8-6-64  
G.F. N° 44, 1964, pp. 200-201

*En materia de expropiación agraria procede dictar un auto para mejor proveer para aclarar y ampliar el justiprecio.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.426 del Código Civil y 407, ordinal 4º del Código de Procedimiento Civil, y a fin de llenar a cabalidad los requisitos previstos en el Artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria, la Corte, para mejor proveer, y, con el objeto de que se amplíe y aclare el justiprecio realizado en este proceso, con fecha 17 de mayo de 1963, el cual cursa en la segunda pieza del expediente, a los folios 52 al 80, acuerda la realización de una experticia de la finca, motivo de esta expropiación, en la cual se constate, aclaren o amplíen, los siguientes factores:

a) La producción media durante los seis años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de expropiación, por cuanto esta determinación se hizo en el dictamen con base en los datos aportados por los representantes de la compañía expropiada, los cuales se estiman insuficientes.

b) El valor de la declaración o estimación oficial hechos con propósitos fiscales, por virtud de leyes sobre la materia los cuales no aparecen precisados en el avalúo.

c) Precios de adquisición de inmuebles semejantes en la propia región o zona durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de la solicitud de expropiación, ya que los datos del dictamen se contraen a fincas de superficies diferentes a la expropiación.

Con los datos que resulten de las operaciones señaladas, con los establecidos en el justiprecio ya realizado que se consideren precedentes, y con las informaciones que pudieran ser recabadas de los anteriores expertos, se deberán establecer las respectivas modificaciones en el resultado del avalúo realizado.

Para la evacuación de esta experticia, y, de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 1.426 *ejusdem*, la Corte designa experto al ingeniero R. A. M. Q., a quien se ordena comparecer en la segunda audiencia siguiente a su notificación, a fin de que manifieste si acepta o no la designación, y, en caso de aceptar,

para que preste el juramento de Ley y se fije el plazo para la realización de la experticia.

## I. *La Sentencia de Expropiación*

### a. *Contenido*

1347. CSJ - SPA 29-1-63  
G.F. N° 39, 1963, pp. 32-34

*Por razones de economía procesal, la sentencia en la expropiación agraria debe dictarse una vez fijado el justiprecio y pronunciarse sobre el mismo.*

En el presente juicio de expropiación intentado por el Instituto Agrario Nacional por ante el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Estado Sucre, el Juez de la causa dictó el siguiente auto: "Por cuanto observa el Tribunal que en fecha 6 de abril del corriente año, se dispuso la designación de peritos evaluadores de conformidad con lo pautado en el artículo 36 en su ordinal 7° e igualmente se dispuso tramitarlo por cuaderno separado y habiendo sido designado por la parte demandada el suyo y los demás por el Tribunal, según se evidencia del acta de fecha 7 del mismo mes de abril y no habiéndose verificado hasta la fecha el peritaje en referencia, el Tribunal acuerda que se practique dicho peritaje para luego procederse a dictar sentencia. Al quedar firme este auto, se fijarán día y hora para la designación de los peritos".

De esta decisión apeló el apoderado del ciudadano J. V., propietario del fundo, alegando que el Tribunal debe proceder de inmediato de acuerdo con la ley, a sentenciar, sin esperar a que se practique el justiprecio.

Tramitada esta incidencia, pasa la Sala a decidirla y observa:

El ordinal 7° citado en la decisión recurrida, se refiere al avenimiento de las partes acerca del precio de la cosa objeto de la expropiación, y establece que "si no se logra dicho avenimiento, el Juez señalará una hora de la audiencia siguiente para el nombramiento de los peritos que hayan de hacer el justiprecio, cuya tramitación, cuando haya oposición, se hará en cuaderno separado y se continuará independientemente del juicio principal".

Basándose en esta regla el Juez ordenó que se practicara el justiprecio para luego proceder a sentenciar, y el demandante, invocando la misma regla, recurrió de esta decisión por considerar que la oposición debe sentenciarse sin espera del justiprecio.

El ordinal 7° suscita realmente duda, tanto respecto de la oportunidad en que debe dictarse el fallo como respecto de su contenido,

esto es, si la sentencia ha de limitarse a decidir la oposición o si debe también dictaminarse sobre el justiprecio. La jurisprudencia se ha decidido, con razón, por esta última tesis, teniendo en cuenta en primer término que el precio es parte lógica del fallo, tanto más en la expropiación de la Reforma Agraria que señala reglas especiales para su pago; en segundo término, que es de una evidente economía procesal dictar un fallo en lugar de dos, con lo que se evita al mismo tiempo las complejidades y aun dilaciones que pueden ocurrir con los recursos que se intentaren en expedientes separados al no ser comprendidos por un mismo fallo. Finalmente, debe añadirse que cuando la ley habla de que el justiprecio se tramite en cuaderno separado e independiente del juicio principal, no excluye por ello que lo abarque la misma sentencia, sino que los actos referentes a su realización no deben interferirlos del juicio principal y viceversa. Sólo en el caso contemplado en el ordinal 5º del mismo artículo, sobre la oposición de mero derecho, la decisión podría dictarse sin comprender el justiprecio, debido a la brevedad del lapso que fija para sentenciar la oposición, pero en todo caso, es ésta una excepción a la regla ya enunciada.

Es conveniente advertir que en obsequio de la celeridad, característica de la expropiación para la reforma agraria, los jueces deben proceder con la mayor actividad en la sustanciación y sentencia de tales asuntos y procurar que los peritos del justiprecio, como auxiliares de la justicia, cumplan su misión eficazmente en el menor tiempo, a objeto de que en lo posible el avalúo esté en poder del Juez antes de la oportunidad en que él tiene que sentenciar la oposición, conforme al ordinal 6º del mismo artículo, con lo cual no tendría que posponer su decisión.

1348. CSJ - SPA 4-11-63  
G.O. N° 27299, 19-11-63, p. 202.993

*En materia agraria, el justiprecio es uno de los contenidos de la sentencia.*

El artículo 35, ordinal 7º, de la Ley de Reforma Agraria, dispone que "si no se logra el avenimiento, el Juez señalará una hora de la audiencia siguiente para el nombramiento de los peritos que han de hacer el justiprecio, cuya tramitación, cuando haya habido oposición, se hará en cuaderno separado y se continuará independientemente del curso del juicio principal". Esta disposición consagra la regla general en los juicios sobre expropiación de tramitar el justiprecio del fundo en el propio expediente del juicio principal y la excepción de hacerlo separadamente cuando haya oposición. De donde se infiere que la incidencia que surja sobre el justiprecio debe ser decidida en la sentencia de la expropiación,

esto es, que el justiprecio debe ser parte de dicho fallo como uno de los elementos o pruebas del juicio. Aun cuando la Sala dictó con fecha 22 de enero de 1962 una decisión en caso análogo, en la cual conoció de la incidencia de la impugnación del justiprecio, con posterioridad rectificó este criterio, en el sentido de que en la Ley de Reforma Agraria se considera que el justiprecio es parte del fallo y que, por tanto, es en la oportunidad de dictar la sentencia sobre la expropiación que debe dictaminarse sobre el justiprecio. Esta interpretación armoniza más con los términos del ordinal 7º; y con la celeridad que caracteriza el procedimiento del juicio en la Ley de Reforma Agraria.

Véase Nos. 1271 y 1431.

*El juez en los procesos de expropiación agraria debe controlar el avalúo o justiprecio del inmueble, para lo cual tiene libertad de apreciación y examen.*

Véase N° 1375.

1349. CSJ - SPA 23-7-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 62-63

*En la expropiación agraria, la omisión en la sentencia, de decisión sobre el monto de la indemnización y la forma de pago, ocasiona la nulidad de la misma.*

Tal como es regulado en la Legislación patria, el procedimiento que se sigue en dicho juicio tiene como finalidad esencial determinar:

- a) si es o no necesaria la expropiación;
- b) si ésta debe abarcar varios fundos, uno solo o parte del mismo;
- c) cuál es la indemnización que debe pagar el expropiante antes de ocupar definitivamente el inmueble; y,
- d) en qué forma debe ser pagada la indemnización al expropiado.

De allí resulta que toda sentencia que no contenga decisión expresa, positiva y precisa sobre los puntos señalados está viciada de nulidad en conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

La sentencia apelada adolece de este vicio porque en ella se omitió la decisión que debía recaer sobre el monto de la indemnización y la forma en que ella debía ser pagada, pero también es anulable por haberse extendido a una controversia que no puede examinarse y decidirse en el curso del juicio expropiatorio. Así resulta de la reiterada jurisprudencia de este Tribunal al interpretar

el artículo 25 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en concordancia con el último aparte del artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, y con otras disposiciones que evidencian la intención legislativa de limitar el debate judicial, en el juicio expropiatorio, a las cuestiones que suscita la consecución de las finalidades antes señaladas.

En conformidad con los mencionados artículos, las personas que tengan derecho a oponerse a la demanda, sólo pueden fundar su oposición en violación de la Ley o en que la expropiación debe ser total, pues, la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el fin a que esté destinada.

En esta causa la oposición de algunas de las partes no fue propiamente a la expropiación, sino que se considerara como únicos dueños del fundo a los esposos Carvajal Falcón-Bajares, pues siendo éstos simples comuneros, sólo tenían derecho a participar con los demás en la distribución de la indemnización que pagara el expropiante.

Como, muy acertadamente, lo señaló uno de los concurrentes al acto de contestación de la demanda, el problema así planteado sólo puede resolverse mediante una partición u otro tipo de acuerdo entre los copropietarios, lo cual por ser ajeno al juicio expropiatorio escapa a la competencia del Tribunal de la causa.

1350. CSJ - SPA  
G.F. N° 64, 1969, pp. 268-270

3-6-69

*Por ser la sentencia expropiatoria el documento que servirá de título al expropiante sobre el bien que se expropia, éste debe quedar perfectamente identificado en ella.*

En contenido de las sentencias en los juicios de expropiación, debe, en general, ajustarse a los términos del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil y a las finalidades prácticas que, implícitamente, atribuye la Ley a dichos actos.

En los juicios regulados por la Ley de Reforma Agraria en particular, debe el Juez resolver de manera expresa, razonada y precisa sobre los siguientes particulares:

- a) Si la expropiación es o no conforme a la Ley;
- b) si procede la expropiación total o parcial del fundo cuando haya habido oposición o reserva a ese respecto;
- c) el monto de la indemnización que deba pagarse por la expropiación; y,
- d) la forma de pago, teniendo en cuenta la clasificación de las tierras, el tipo de explotación a que ellas estén destinadas, y la compensación que deba pagarse por el daño patrimonial que experimenten quienes sean directamente afectados por la sentencia.

Respecto a estos últimos particulares, los jueces han de tener por norte el principio de que ninguna de las partes interesadas en la relación procesal, debe salir perjudicada ni beneficiada con la expropiación, pero teniendo siempre presente que no corresponde a los tribunales, sino al Legislador ordinario establecer los criterios directrices que sirven para determinar lo que entiende el constituyente por “justa indemnización”, y la oportunidad y forma en que ésta ha de pagarse. Las normas legales aplicables actualmente y, en particular, los artículos 174 y 178 de la Ley de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 33 *ejusdem*, ya ha sido objeto de interpretación en jurisprudencia establecida por esta Sala y por los tribunales de instancia, la cual por su uniformidad, generalidad y constante aplicación también debe servir de orientación a los jueces, mientras no haya un cambio en la legislación que justifique la sustitución de los criterios ya fijados por otros diferentes.

Por otra parte, siendo la sentencia que declare con lugar la expropiación el documento que servirá de título al expropiante sobre el bien expropiado, es necesario que éste quede perfectamente identificado en el texto de aquélla, designándolo por su nombre, si lo tuviese, su cabida, elementos que lo componen, título inmediato de adquisición, situación y demás circunstancias que sirvan para hacerlo conocer distintamente, pues tratándose de un acto que debe ser protocolizado, es indispensable que la sentencia expropiatoria llene las condiciones de forma y de fondo exigidos por el Legislador respecto a todo instrumento sujeto a la formalidad del registro.

Mas, de nada valdría la acuciosidad del Juez a este respecto, si no hay plena coincidencia entre la cabida, linderos y demás elementos esenciales del inmueble cuya expropiación haya sido solicitada, y los de aquel a que se refiere la sentencia. Frente a esa posible coyuntura el Tribunal debe valerse de los medios procesales que pone a su disposición el derecho positivo, a fin de asegurarse de que el bien cuya expropiación habrá de declararse con lugar en la sentencia definitiva, es el mismo que el expropiante aspira a adquirir para su patrimonio y con destino a las obras de Utilidad Pública o Social, indicados en su solicitud de expropiación.

La Corte advierte que, en el presente caso, la sentencia no se ajusta a tales exigencias, y llama, especialmente, la atención del Tribunal *a quo* sobre las discrepancias que existen, en cuanto a la cabida y los linderos del inmueble, entre las solicitud de expropiación y el informe de los peritos evaluadores.

b. *Efectos*

1351. CFC - SF 9-5-49  
G.F. N° 2, 1949, pp. 26-27

*La sentencia dictada en los juicios de Expropiación es meramente declarativa, ya que hasta que no se cumple con el requisito de la indemnización previa no hay expropiación en el sentido material.*

Oído libremente el recurso interpuesto por el Juez de Sustanciación, subieron los autos a esta Sala, y debidamente cumplidos los trámites procesales, para decidir observa:

La apelación interpuesta impone en primer lugar establecer, si la decisión que la ha motivado es de aquellas que admiten el recurso ejercido por el representante de la Nación. A prima facie la cuestión apelada podía calificarse como una providencia tomada por el Juez de Sustanciación en razón de la sentencia precedente que declaró la expropiación y como un trámite ulterior para dejar mejor y completamente ultimado el procedimiento. Mas examinándose la cuestión como uno de los efectos del juicio expropiatorio, no puede menos que admitirse que lo decidido por el Juez de Sustanciación envuelve un acto de predominante función jurisdiccional que no corresponde al Juez singular, sino al Tribunal en pleno por ministerio de la Ley pertinente.

Caracterizado el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es, cuando éste 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. Es esta la 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 la 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 relación directa con el fondo de la causa principal, no es posible considerar el auto apelado de simple procedimiento y así se declara.



—pues de ser acogido tal argumento, la sentencia de primera instancia tendría todos los atributos de la cosa juzgada y sería innecesario revisar el fondo del problema discutido. Al respecto se observa que el artículo 189 del Código de Procedimiento Civil dispone: “No podrá apelar de ninguna providencia o sentencia la parte a quien en ella se hubiere concedido todo cuanto hubiere pedido; pero fuera de este caso tendrán derecho a apelar de la sentencia definitiva, no sólo las partes, sino todo aquel que, por tener interés inmediato en lo que sea objeto o material del juicio, resulte perjudicado por la decisión, bien porque pueda hacerse ejecutoria contra él mismo, bien porque haga nugatorio su derecho, lo menoscabe o desmejore”.

Conforme a la regla legal transcrita, el recurso de apelación no está permitido ejercerlo a la parte a quien se hubiere concedido en el fallo de que se trate, todo cuanto hubiere pedido. Así lo exige un principio de sana economía procesal que otorga dicho recurso sólo a quienes, siendo o no litigantes, pero teniendo interés inmediato en el asunto que es materia del litigio, resulten perjudicados con la sentencia. Es en este caso cuando el perjudicado se encuentra, en términos generales, asistido del derecho de someter a revisión ante el Tribunal de Apelación, el problema jurídico debatido con su adversario y en el cual haya resultado vencido. Cuando tales supuestos concurren el interesado en lo que sea objeto o materia del juicio y que resulte lesionado por la sentencia, mantiene y puede ejercer libremente, su derecho de apelación.

En el caso en cuestión, la solicitud del expropiante se formuló con base en la circunstancia de haber permanecido las tierras que componen “los fundos que nos ocupan, sin ser trabajadas directamente por sus propietarios, sino que se encontraban incultas u ociosas”, lo cual, conforme a los términos de la Ley de Reforma Agraria, se traduce en ventajas materiales para el actor, si se atiende al monto de la indemnización que debe ser pagada. Al declarar la recurrida que es procedente la expropiación de los inmuebles “S. R. y P. P.”, “pero ciñéndose a lo preceptuado en el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, por cuantos dichos fundos llenaban los requisitos establecidos en los artículos 26 y 19 de la Ley de Reforma Agraria, para el momento en que fue demandada su expropiación”... no habiéndose podido comprobar en el transcurso del juicio que tuviera (la expropiada) una explotación más indirecta y eventual ni menos que hubiera mantenido incultas y ociosas ni tampoco cultivadas indirectamente sus tierras”...; no decidió de acuerdo con lo pedido por el expropiante y ordenó el pago en forma distinta a la prometida por éste en la solicitud, en su propio perjuicio y en beneficio de la empresa expropiada, motivo suficiente para que el solicitante pudiera usar como lo usó, en el presente caso, su derecho de apelación contra la sentencia de primera instancia que rechazó su pedimento en el punto fundamental del pago

del precio del fundo expropiado. Por estos motivos es improcedente, y así se declara, el alegato contenido en el punto previo de los Informes presentados por el apoderado de la Compañía Anónima I. A., respecto a la apelación interpuesta por el Instituto expropiante contra la sentencia de Primera Instancia en aplicación de lo previsto en el artículo 189 del Código de Procedimiento Civil.

1354. CSJ - SPA 31-7-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 69-70

*En la expropiación agraria, las partes están en libertad de conformarse con los fallos o ejercer el recurso de apelación según sea su conveniencia.*

Conforme a este criterio la Ley de Reforma Agraria dice en su artículo 205 que el "Instituto Agrario Nacional estará exento de todo impuesto o contribución sobre utilidades y operaciones y gozará de franquicia postal y telegráfica"; pero no pauta especialmente en ninguna de sus normas generales que las sentencias definitivas que se dicten en los juicios en que sea parte el Instituto Agrario Nacional se consultarán, en todo caso, con el Superior, y entre las que regulan, particularmente, el juicio expropiatorio tampoco existe ninguna que haga obligatoria la consulta de los fallos que declaren con lugar las expropiaciones solicitadas por dicho Instituto.

Por el contrario, el ordinal 2° del artículo 36 de la mencionada Ley dispone que de las apelaciones y recursos contra las decisiones de los Jueces de Primera Instancia conocerá la Corte Suprema, lo que permite presumir que no fue el propósito del legislador instituir en este procedimiento especial un sistema que, inexorablemente, sometiera las sentencias definitivas a la revisión de un superior jerárquico, sino, más bien, dejar a las partes en libertad de conformarse con ellas o de ejercer el recurso de apelación según sea su conveniencia.

Si por razones de relevante interés público, ante las que debiera ceder el imperativo de la brevedad procesal, que es una de las características de estos juicios, los autores de la Ley de Reforma Agraria hubieran considerado necesario que las sentencias definitivas de Primera Instancia fueran consultadas con el Superior en los juicios de que aquí se trata, así lo habrían establecido en forma expresa o hubieran dado al referido ordinal 2° del artículo 36 una redacción similar a la adoptada en otras disposiciones legales tales como los artículos 22 del Código de Procedimiento Civil y 368, 369, 390, 397 y 407 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional

en los cuales se combinan expresamente la consulta y el recurso de apelación.

En fuerza de las anteriores consideraciones la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la consulta hecha en este juicio por el mencionado Juez de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira.

1355.

CSJ - SPA

12-8-68

G.F. N° 61, 1968, pp. 149-150

*En la Ley de Reforma Agraria no hay disposición que obligue a los jueces que conocen de los juicios expropiatorios, a consultar con los jueces superiores sus decisiones.*

El problema de autos fue resuelto por la Sala con arreglo a los términos de su decisión de fecha 31 de julio de 1968, con motivo de habersele consultado la sentencia de Primera Instancia, recaída en el juicio de expropiación del fundo "Santa Cecilia", ubicado en la misma jurisdicción del Estado Táchira. Las razones expuestas entonces por la Corte y que este fallo acoge en su totalidad, sirvieron para declarar la improcedencia de la consulta, con fundamento en las conclusiones siguientes: "Si por razones de relevante interés público, ante las que debiera ceder el imperativo de la brevedad procesal, que es una de las características de estos juicios, los autores de la Ley de Reforma Agraria hubieran considerado necesario que las sentencias definitivas de Primera Instancia fueran consultadas con el Superior, en los juicios de que aquí se trata, así lo habrían establecido en forma expresa o hubieran dado al referido ordinal 2º del artículo 36 de la citada Ley, una redacción similar a la adoptada en otras disposiciones legales, tales como los artículos 22 del Código de Procedimiento Civil, y 368, 369, 390, 397 y 407 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en los cuales se combinan expresamente la consulta y el recurso de apelación".

En consecuencia, la Corte, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es improcedente la consulta de la sentencia dictada por el Juez de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo del Estado Táchira, en el juicio a que se refieren estas actuaciones.

1356. CSJ - SPA 22-1-69  
G.F. N° 63, 1969, pp. 29-30

*En materia de expropiación agraria, las apelaciones y recursos contra las decisiones de Primera Instancia se intentan ante la Corte Suprema de Justicia.*

El problema de la consulta de los fallos dictados en juicios de expropiación agraria ha sido resuelto por la Sala con arreglo a los términos de sus decisiones de fechas 31 de julio de 1968 y 9 de enero del año en curso, con motivo de haberse consultado las sentencias recaídas en los juicios de expropiación de los fundos "Santa Cecilia" y "El Moral", respectivamente dictadas por el Juezo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida.

Los motivos expuestos entonces por la Corte y que este fallo acoge en su totalidad, sirvieron de fundamento para declarar la improcedencia de la consulta, con base en las razones que seguidamente se sintetizan:

En conformidad con el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los Institutos y Establecimientos autónomos no gozan de los privilegios o prerrogativas del Fisco Nacional, sino cuando les hayan sido otorgados expresamente en las Leyes o Decretos que los hubieren creado. La Ley de la Reforma Agraria no contiene ninguna disposición que obligue a los jueces que conocen de los juicios de expropiación por ella regidos, a consultar sus sentencias con el Superior, como sí lo hace la mencionada Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en su artículo 9 por lo que respecta a los fallos dictados en las causas en las cuales el Fisco sea parte.

Por el contrario, la Ley de Reforma Agraria en el ordinal 2° de su artículo 36 dispone que de las apelaciones y recursos contra las decisiones de los Jueces de Primera Instancia conocerá la Corte Suprema de Justicia; lo que permite presumir que no fue intención del Legislador instituir en estos procedimientos el sistema de someter las sentencias definitivas de Primera Instancia a la revisión de un Juez Superior jerárquico, sino que deja a las partes en libertad de conformarse con dichos fallos o ejercer el recurso de apelación.

1357. CSJ - SPA 16-1-69  
G.F. N° 63, p. 18

*De las apelaciones y recursos contra las decisiones de los Jueces de 1ª Instancia en materia de expropiación, conocerá la Corte Suprema de Justicia.*

En conformidad con el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los Instituto y Establecimientos Autónomos no gozan de los privilegios o prerrogativas del Fisco Nacional, sino cuando les hayan sido otorgados expresamente en las Leyes o Decretos que les hubieren creado. La Ley de la Reforma Agraria no contiene ninguna disposición que obligue a los jueces que conocen de los juicios de expropiación por ella regidos, a consultar sus sentencias con el Superior, como sí lo hace la mencionada Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en su artículo 9, por lo que respecta a los fallos dictados en las causas en las cuales el Fisco sea parte.

Por el contrario, la Ley de Reforma Agraria en el ordinal 2º de su artículo 36 dispuso que de las apelaciones y recursos contra las decisiones de los Jueces de Primera Instancia conocerá la Corte Suprema de Justicia; lo que permite presumir que no fue intención del Legislador instituir en estos procedimientos el sistema de someter las sentencias definitivas de Primera Instancia a la revisión de un Juez Superior jerárquico, sino que deja a las partes en libertad de conformarse con dichos fallos o ejercer el recurso de apelación.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es improcedente la consulta de la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy, el día 17 de junio de 1968, en el juicio de expropiación de los fundos "Buenos Aires", "Las Quisandas" y "Las Gaitas" o "Dantas".

#### 4. JUSTIPRECIO

##### A. Tramitación

1358. CFC - SF 12-7-43  
C.L. 1948-1949, Anuario 1948, pp. 770-771

*El justiprecio en los juicios de expropiación difiere sustancialmente a los peritajes que regula el Código de Procedimiento Civil.*

El justiprecio ordenado por la Ley de Expropiación, para el caso de no lograrse el avenimiento de las partes, tiene por objeto fijar el precio justo que debe pagarse por toda finca o derecho que se trate de expropiar. Este procedimiento, como el pautado para los casos que se acaban de examinar, coinciden en la forma

de ser designados los expertos, pero difieren fundamentalmente en el modo de efectuar su apreciación; y esto, tanto por el objeto en consideración, como por la finalidad de las respectivas fijaciones. De allí las diferencias apuntadas en los dos procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Civil, los cuales no tienen, en razón de la materia especialísima del procedimiento de expropiación, absoluta semejanza. Sin embargo, tomando en consideración los efectos de la fijación, tiene que concluirse que el conflicto surgido en torno al dictamen de los evaluadores en el procedimiento expropiatorio, debe resolverse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil que atribuye al Juzgador la facultad de fijar definitivamente el precio justo, obligatorio para las partes. Estas, con esa intervención, tienen la mejor de las garantías, de que tanto el interés privado como el público, que en la expropiación están en juego, no sean lesionados. No existiendo, como se ha dicho, una exacta semejanza entre el justiprecio de la expropiación y la experticia regida por el artículo 174 del Código citado, el procedimiento para ello señalado, debe aplicarse de acuerdo con las modalidades peculiares o especiales del procedimiento expropiatorio.

Por otra parte, como en este procedimiento todas las actuaciones se efectúan ante el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, salvo la declaratoria de la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, materia que es de la competencia de la Sala, es forzoso concluir, que es dicho Juzgado el competente para decidir los conflictos que surjan en relación con el justiprecio. La declaratoria que pronuncia la Sala sobre la necesidad de la expropiación, no tiene los caracteres de una decisión que permita considerar las actuaciones posteriores a ella como actos de ejecución. Tal declaratoria no es sino uno de los requisitos que debe ser cumplido, para obtener la traslación de propiedad del expropiado al expropiante; y de acuerdo con el funcionamiento especial de la Sala Federal, la naturaleza del acto del cual se trata, se aviene más con las atribuciones específicas del Juzgado de Sustanciación, lo que permite, por lo demás, que lo decidido por dicho Juzgado sea revisado por la Sala, por vía de apelación.

1359. CFC - SF  
G.F. N° 40, 1948, p. 344

4-5-48

*La designación de peritos corresponde a los que aparezcan como dueños del fundo y no a quienes, por virtud del emplazamiento, han comparecido a título de expropiados, sin aducir la prueba plena de su derecho. Por otra parte, el nombramiento de sólo dos peritos, uno por el expropiante y otro por el*

*expropiado, constituye falta de avenimiento entre las partes para la designación del tercero, desacuerdo que debe ser suplido por el Juez.*

Comprobado en esta forma el estado jurídico del fundo, es a quienes aparezcan como dueños del mismo, según los términos de la solicitud y de la certificación aludidas, a quienes corresponde la designación de peritos para los fines del justiprecio y no a quienes, por virtud del emplazamiento, han comparecido a título de expropiados, sin aducir la prueba plena de su derecho sobre la cosa que es objeto de la expropiación, requisito sin el cual no puede hacerse ninguna defensa en este procedimiento, conforme a lo previsto en el párrafo único del artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Por las razones expuestas, el perito nombrado por la Sucesión Espinal, por corresponderle como parte expropiada, ostenta esa categoría procesal, con facultades legales para intervenir como persona idónea en la determinación del precio de la finca. En consecuencia, el nombramiento de sólo dos peritos, uno por el expropiante y otro por el expropiado, tal como aconteció en el presente caso, constituye falta de avenimiento entre las partes para la designación del tercero, desacuerdo que debía ser suplido por el Juez con el nombramiento de éste último, porque la disposición de la ley es terminante, al establecer límite preciso al número de expertos que el legislador creyó necesario para la cabal realización de la experticia.

1360. CSJ - SPA  
G.F. N° 40, 1963, pp. 141-142

24-4-63

*En materia agraria, sólo cuando haya habido oposición a la solicitud de expropiación, debe separarse del curso del juicio principal, la tramitación relacionada con la estimación económica de los derechos particulares que han de hacer los peritos (Justiprecio).*

De acuerdo con la norma transcrita, sólo cuando haya habido oposición de la solicitud de expropiación debe separarse del curso del juicio principal, la tramitación relacionada con la estimación económica de los derechos particulares que han de hacer los peritos, acogiéndose la Ley, por consiguiente, al principio de la unidad procesal en la expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria. Conforme a esta regla todos los elementos probatorios deben integrarse en el proceso como único medio de asegurar las determinaciones del fallo definitivo, de manera expresa, positiva y precisa. El citado artículo 36 así lo consagra, permitiendo

en cambio, la separación, en la circunstancia prevista, para que no sufra retardo alguno el procedimiento porque en caso de oposición puedan entorpecerse el desarrollo del juicio principal y la tramitación del justiprecio, con perjuicio de la celeridad impuesta por los propósitos urgentes de la Ley, cuyo ordenamiento está regido por términos breves e improrrogables. En el orden de los motivos expuestos, se concluye que, generalmente, el justiprecio se hace en el mismo expediente y que es la sentencia definitiva la que decide todas las cuestiones planteadas en el proceso relativas a la expropiación, y de manera especial la del justiprecio, destinado como está a resolver el problema fundamental de estos juicios, pues sólo mediante el avalúo de los predios rústicos que se adquieran total o parcialmente, a título oneroso, para los propósitos de la Reforma Agraria, hecho conforme a los términos del artículo 25 de la Ley, puede conocerse el importe económico que paga el expropiante y recibe el expropiado. Por estas razones el peritaje tiene en materia agraria el valor y los efectos de una prueba que el Juez debe examinar y apreciar en la sentencia definitiva y no en otra oportunidad anterior o distinta, pues, el dispositivo principal de aquélla debe contener siempre un pronunciamiento claro en cuanto al pago del precio de los fondos expropiados que deberá hacerse parcialmente en bonos de la Deuda Agraria y en la proporción exigida por las condiciones de dichos fondos, apreciables en el correspondiente informe pericial.

1361. CSJ - SPA 2-2-70  
G.F. N° 67, 1970, pp. 148-149

*El justiprecio elaborado sin que se hayan cumplido las exigencias establecidas en la Ley de Reforma Agraria, puede ser declarado nulo.*

En primer término estima oportuno ratificar su criterio, compartido por el Sentenciador de Primera Instancia, en el sentido de considerar, que en los juicios de expropiación agraria, el peritaje, del cual depende fundamentalmente la indemnización a pagar debe ser objeto de examen en la sentencia definitiva, por lo cual en casos, como el presente, se hace indispensable, analizar, previamente el justiprecio impugnado.

El informe respectivo fue consignado ante el Tribunal de la causa el 22 de marzo de 1968 y cursa a los folios 194 y 208. Dicho peritaje fue formalmente impugnado, por algunos de los expropiados, por las razones a que se ha hecho referencia y, a su vez, el apoderado del Instituto expropiante, en escrito de fecha 25 de abril de 1968, expuso las razones por las cuales considera que el peritaje

en cuestión se ajusta a las previsiones legales; y, como se ha dicho, la incidencia fue resuelta por el Sentenciador con fecha 29 de mayo de 1969, declarando la nulidad del peritaje impugnado y ordena practicar un nuevo justiprecio.

El artículo 204 de la Ley de Reforma Agraria establece que: "A los efectos de la clasificación técnica y equitativa de las tierras, a que se contrae esta Ley, el Ejecutivo Nacional dictará el Reglamento respectivo"; y el artículo 198 *ejusdem*, dispone que "mientras se dicte el Reglamento previsto en el artículo 204", regirá la escala de valores indicada en aquella disposición. Es evidente por lo tanto que una vez dictado el Reglamento, hecho que ocurrió el 2 de marzo de 1967, en el cual existe un Capítulo (el XV) dedicado a la "clasificación de las tierras" (artículo 238 a 249), estas disposiciones reglamentarias que especifican los elementos, que han de tomar en cuenta los peritos para clasificar las tierras, son obligatorias por mandato del artículo 198 de la Ley.

En consecuencia, sería contrario a derecho que los peritos aplicaran la escala señalada en dicha norma en vez de las disposiciones reglamentarias que de acuerdo con su texto, han de tener en cuenta para la clasificación de las tierras.

Del atento examen del escrito que contiene el justiprecio se desprende que en el mismo no se realizó la clasificación prevista en el artículo 238 del Reglamento, según la cual han debido tomarse en cuenta las condiciones siguientes: a) agrológicas, b) topográficas, c) climatológicas y de disponibilidad de agua superficial y d) de la accesibilidad a los mercados normales, ya que el artículo 239 del mismo Reglamento indica, detalladamente, la forma en que deben calificarse cada una de las anteriores condiciones y la manera de establecer los porcentajes. En el justiprecio impugnado no aparecen cumplidas tales exigencias, como tampoco lo fueron las establecidas por el artículo 240 que señala la manera de avaluar las condiciones agrológicas, tomando en cuenta, en relación con el perfil de las tierras, su naturaleza, espesor, p.h., salinidad y capacidad de intercambio de bases, y en relación con la capa superficial, su textura, contenido de materia orgánica, de nitrógeno, fósforo y potasio. Así mismo los expertos no tuvieron en cuenta lo dispuesto en el artículo 241 del Reglamento que señala la forma de avaluar las condiciones topográficas, atendiendo a la pendiente media de las tierras, su drenaje y discontinuidad. Tampoco fue cumplido lo ordenado por los artículos 242 y 243 que determinan la forma de avaluar las condiciones climáticas y de disponibilidad de agua superficial y la accesibilidad a los mercados naturales de los productos del fundo o terreno.

Es de observar, que si bien en el informe pericial aparecen expresadas generalidades acerca de alguno de los puntos anteriores, es evidente que tales datos no responden a las exigencias de la Ley y del Reglamento de Reforma Agraria, ya que a cada una de

las características a que se refiere el Reglamento, corresponde una determinada puntuación, de la cual depende la calificación de los terrenos, y como esa calificación no puede hacerse a base de generalizaciones las irregularidades señaladas conducen necesariamente a la declaratoria de nulidad del justiprecio impugnado.

1362. CFC - SF 6-7-34  
M. 1935, pp. 175-176

*El justiprecio debe elaborarse con sujeción estricta a las reglas establecidas en las Leyes.*

Hecha relación y oído informes, para sentenciar, este Tribunal observa: La parte demandada ha alegado: 1º, que los expertos hicieron una estimación inaceptable por mínima, como se evidencia con el informe-voto salvado del doctor Rojas; y 2º, que el informe de la mayoría de los expertos carece de la motivación que exige el artículo 1.451 del Código Civil, y que de consiguiente, no tiene valor alguno. En informes se ha pedido la reposición de la causa al estado de que se sentencie nuevamente en primera instancia para que se resuelva la solicitud hecha conforme al artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, en materia de justiprecios, nuestras leyes adjetivas han establecido dos procedimientos muy diferentes: el que pauta la Sección 7ª, Título VII, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, y el que señala el artículo 164 del mismo Código.

El primero sirve para determinar el valor de las cosas que se rematan judicialmente para satisfacer obligaciones del propietario deudor; y, de conformidad con lo establecido en el artículo 480 del Código citado, los Jueces no pueden desechar el peritaje practicado, sino en el caso de haberse obrado ilegalmente, o teniendo por base datos erróneos, o con manifiesta o comprobada parcialidad de los peritos; mientras que el segundo, se usa para fijar el monto de cualesquiera otras indemnizaciones, cuando el Juez no puede estimarlas, según las pruebas de autos. En este caso, la experticia se tiene como complemento del fallo ejecutoriado, pudiendo las partes reclamar contra la decisión de los expertos, alegando que está fuera de los límites del fallo o que es inaceptable la estimulación por excesiva o por mínima.

El artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública dispone: que, en el justiprecio de la finca o derechos que se expropián, se observen las reglas del Código de Procedimiento Civil; de manera que, hay que determinar en cada caso cuál es el procedimiento que debe prevalecer. Cuando la expropiación comprende totalmente la finca o derecho, el justiprecio debe quedar limitado al justo valor, como lo establece el artículo 28 de la Ley

de la materia, esto es, a lo que real y positivamente vale la finca, sin poderse extender a ningún otro capítulo. La razón es que no hay otros perjuicios derivados directamente de la expropiación misma que no queden comprendidos en el valor real o justo de la cosa. En efecto, no se priva al propietario de otra utilidad que beneficie a otras de sus fincas no expropiadas, ni se le imponen servidumbres, ni se le causa daño permanente derivado de pérdida o disminución de su derecho; se le priva simplemente de su derecho de propiedad, dándole en compensación su precio justo en dinero efectivo. De aquí que, en este caso debe aplicarse el procedimiento pautado por el artículo 477 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Esta es la jurisprudencia de esta Corte, establecida en recientes fallos dictados el 14 de noviembre y el 7 de diciembre del año de 1928.

Por el contrario, cuando la expropiación comprende solamente parte de la finca o derecho (artículo 29 de la Ley de Expropiación) o alguno de los casos previstos en el artículo 30 *ejusdem*, habrá lugar a usar el procedimiento del artículo 174 del Código citado.

La expropiación de las fincas del señor Hernando Vallejo comprende su totalidad; y, de conformidad con lo que se ha establecido, su justiprecio, necesariamente debe quedar limitado a su justo valor, no existe razón para extenderlo a otros perjuicios si es que realmente los hay; y verificado aquél es obligatorio para los jueces; las partes sólo pueden reclamar, cuando se haya obrado ilegalmente, o teniendo por base datos erróneos, o con manifiesta o comprobada parcialidad de los peritos.

El reclamo que autoriza el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil es, en el presente caso, improcedente, porque no se trata de las expropiaciones previstas en los artículos 29 y 30 de la Ley de la materia; y consecuentemente, tampoco procede la reposición de esta causa, al estado de que el Juez de Sustanciación oiga otros dos peritos de su elección, para decidir, sobre lo reclamado con facultad de fijar definitivamente la estimación. El demandado sólo puede reclamar en los casos del artículo 480 del Código de Procedimiento Civil, y no lo hizo ni hay prueba de que el peritaje adolezca de alguno de los vicios previstos en el texto citado. Por lo contrario aparece que la mayoría de los expertos se ajustaron al procedimiento que correspondía al caso, dando a las fincas expropiadas el precio que a su juicio le corresponde; tomando en cuenta el mal estado de dichas plantaciones, su abandono, la proximidad de la finca a esta ciudad de Caracas; la extensión de las propiedades: cuarenta y cinco hectáreas aproximadamente, sembradas unas de café, otras de árboles frutales y cerros cubiertos de paja, y también las partes regadas. De modo que tuvieron muy en cuenta las reglas de especificación que les pauta el artículo 28 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Por lo

cual esta Corte considera que el informe de los peritos se ajusta a las exigencias del artículo 1.451 del Código Civil, esto es, que está suficientemente motivado.

### B. Objeto

1363. CFC - SF 12-7-43  
M. 1944, p. 270

*Para determinar el justo valor, debe establecerse una indemnización al propietario despojado de una cosa y no el pago del precio de la cosa expropiada solamente.*

“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 de la cosa expropiada y no del pago del precio de la cosa expropiada solamente”.

1364. CFC - SF 4-5-48  
C.L. 1948-1949, Anuario, 1948, pp. 771-772

*El justiprecio en la expropiación tiene por objeto la sustitución del derecho real sobre la cosa expropiada por su equivalente en dinero.*

Establecido en los razonamientos anteriores que el procedimiento aplicable en el presente caso, es el pautado en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, y que el Juzgado de Sustanciación tiene competencia para conocer el conflicto surgido con motivo del avalúo objetado, entra la Sala a resolver la apelación interpuesta por las partes contra el auto de fecha 14 de agosto de 1945, dictado por el Juzgado de Sustanciación, para lo cual hace las consideraciones siguientes:

Primera: Se asienta en la primera de las consideraciones del auto apelado, que el justiprecio en el procedimiento de expropiación difiere ostensiblemente del establecido en el artículo 477 y siguientes del Código de Procedimiento Civil por la amplitud que da la Ley a los peritos para la apreciación que les compete,

mientras en el de la expropiación, la función pericial ha de cumplirse de un modo relativamente automático por lo estricto de la operación aritmética que tiene por base el respectivo cálculo unitario. Esta afirmación es cierta, y ya se ha hecho notar al decidir sobre el procedimiento que debe seguirse ante la impugnación del avalúo, que la finalidad del justiprecio que va a servir de base a una subasta no puede compararse al de la expropiación, porque éste constituye más bien la fijación del justo valor que debe pagarse por la cosa expropiada, y en el primer caso, se trata de determinar, como expresa el Código al establecer los conocimientos que deben poseer los peritos "los precios a que se venden" las cosas objeto de su dictamen; pero esto no quiere decir que el justiprecio en la expropiación se obtenga automáticamente de los cálculos aritméticos que se hagan sobre los elementos que la Ley de la materia manda tomar en cuenta a los avaluadores. Las disposiciones del Título IV de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, de 25 de junio de 1942, y especialmente las de los artículos 30 y 33, refundidas en el artículo 35 de la vigente, requieren que la sustitución del derecho real sobre la cosa expropiada por su equivalente en dinero, se ajuste a su verdadero valor económico, y de allí lo estricto de la apreciación que deben hacer los avaluadores de los elementos determinantes del justo precio; pero este mandato no significa que tales elementos deban ser utilizados mecánicamente. Los expertos han de analizar, admitiéndolos o desechándolos, todos los elementos que la Ley les señala, así como cualesquiera otros que juzguen capaces de influir en la fijación respectiva.

Segunda: Un cuidadoso análisis de las disposiciones citadas en la consideración anterior, pone de manifiesto la intención del legislador de respetar el interés privado procurando que el derecho lesionado por la expropiación sea sustituido por su equivalente en dinero, y de la misma manera ha querido que el interés público no sufra menoscabo, y que se convierta la necesidad de expropiar en ocasión propicia para obtener una ventaja superior a la que representa el verdadero valor económico del objeto o cosa expropiada. Esta conclusión que tiene especial corroboración en lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social vigente, el cual limita la comercialidad de los bienes sujetos a la expropiación, al ordenar la subrogación del nuevo propietario en las obligaciones y derechos del anterior, impone desechar como elemento válido de apreciación el precio que figura en la venta hecha por Manuel Salvador Brito a Aristarco Rivera, según consta en documento público que figura en autos. Ese precio que el juzgador debe admitir como sincero, está influido por la necesidad de expropiar en que se encuentra la administración pública para impedir el cese de la explotación petrolera en aquellos terrenos, no pudiendo en consecuencia ser apreciado para fijar el justo precio;

porque esa valorización no constituye un elemento del justo precio que deba pagarse al propietario como equivalente en dinero del valor económico del objeto expropiado.

1365. CFC - SF 4-5-48  
C.L. 1948-1949, Anuario 1948, pp, 772-773

*En el justiprecio no puede estimarse además del justo valor, los daños y perjuicios causados por la expropiación.*

Tercera: Los elementos que han de ser tomados en cuenta conforme al artículo 35 de la Ley de Expropiación, para fijar el justo precio de la cosa expropiada, pueden ser sintetizados para determinar el concepto de valor económico del objeto que va a ser sustituido por su equivalente en dinero, así: el valor intrínseco o pasivo de la cosa en sí misma incluida la valorización determinada por fenómenos económicos extraños al propietario; la actividad económica ejercida legítimamente por el propietario y también por un tercero sobre el bien del cual se trata y la cesación de esa actividad. Estos elementos forman parte del patrimonio del individuo en relación con la cosa objeto de la expropiación, y el legislador ordena que se paguen en su justo precio como única y total compensación por la disminución patrimonial que se sufre con la expropiación, lo cual excluye la posibilidad admitida en el auto apelado, de que además del justo precio en que se estime la disminución patrimonial sufrida, pueda el expropiado reclamar los daños causados por la expropiación. Esta admisión, rechazada por la Corte, proviene de la aplicación de principios de derecho privado a instituciones de derecho público que se han establecido en contradicción con aquellos principios, extralimita el alcance dado por el legislador a la obligación de parte del expropiante de compensar la disminución en el patrimonio del expropiado, y niega el concepto jurídico que fundamenta la institución de la expropiación.

De acuerdo con el precepto constitucional que garantiza el derecho de propiedad, "ésta estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general", por lo cual la enajenación forzosa se verifica cuando la expropiación se impone al expropiado, impone para éste la obligación de ceder su interés privado ante el interés general; y la acción del expropiante es una facultad legítima cuando se ejerce de acuerdo con la Ley que rige la materia, la cual no puede causar daño en quien está obligado a soportar sus efectos. Estas consideraciones de carácter doctrinario ha privado inquestionablemente en el constituyente, cuando en la redacción del

artículo 67 de la Constitución empleó el término precio y no el de *indemnización* para calificar la compensación que se debe al propietario, poseedor o a cualquiera otra persona que tenga derecho en la cosa expropiada por causa de utilidad pública o de interés general.

1366. CSJ - SPA 7-4-65  
G.O. N° 27735, 13-5-65, pp. 206.445 - 206.446

*El arrendatario del inmueble expropiado tiene derecho a que en el justiprecio se determine el valor de las bienhechurías, pero para ello debe probar su existencia.*

Tramitado el proceso de expropiación, el Tribunal de la causa, el día 22 de enero de 1964, dictó sentencia, resolviendo como punto previo que el arrendatario Dahdah tiene acreditado su interés en el presente juicio, al comprobar, como lo ha hecho, la existencia del contrato de arrendamiento celebrado con el propietario Mendoza, reconociéndole en consecuencia el derecho de intervenir y hacerse parte en el proceso; mas el sentenciador no le otorgó al arrendatario pago alguno en la sentencia, a causa de que éste no probó que las bienhechurías por él reclamadas fueran de su pertenencia; porque no existe en el expediente ningún recaudo que le acredite tal propiedad, como tampoco en el informe pericial contentivo de la experticia legal que ordenó practicar el Tribunal en el lapso probatorio.

Finalmente, la sentencia declara con lugar la demanda de expropiación intentada por el Instituto Agrario Nacional, contra los propietarios Luis Gilberto Mendoza y Esmirna Matilde Almarba de Mendoza y el arrendatario Pedro (Boutros) Dahdah Dahdah, pasando el inmueble "La Trinidad", con todas sus bienhechurías y pertenencias al patrimonio del ente demandante, previo el pago del precio que hará de dicho inmueble, o sea, la cantidad de seiscientos quince mil cuatrocientos nueve bolívares (Bs. 615.409,00) a los prenombrados propietarios, en la forma y proporción establecidos en dicho fallo.

El día 28 de enero de 1964, los doctores Luis Scott Rodríguez, Oswaldo Mora León y Andrés Alfonso Giménez, representantes del Instituto Agrario Nacional, de los propietarios y del arrendatario, respectivamente, apelaron de la referida sentencia; apelaciones que fueron oídas el día 30 del mismo mes y año y en virtud de dichos recursos subió el expediente a este Supremo Tribunal, donde se designó Ponente al Magistrado que como tal suscribe, se relacionó la causa y el 5 de mayo de 1964 se llamó a informes, acto al cual comparecieron los doctores Jesús Alberto Vásquez Mancera y Luis

Scott Rodríguez, apoderados del Instituto Agrario Nacional; y el doctor Auslar López Villegas, apoderado de los ciudadanos Luis Gilberto Mendoza y Esmirna Matilde Almarza de Mendoza, quienes consignaron sus conclusiones escritas que la Sala ordenó agregar a los autos y dijo "vistos". No concurrió por sí ni por medio de apoderado el arrendatario Pedro (Boutros) Dahdah Dahdah.

El día 17 de noviembre de 1964, la doctora Lucy Ernst Contreras de Romero, en representación de Luis Gilberto Mendoza y Emirna Matilde de Mendoza, por sustitución que del poder le hizo el doctor Auslar López Villegas, desistió de la apelación interpuesta por el apoderado de los expresados ciudadanos contra la sentencia arriba señalada; y el 13 de enero del corriente año, el doctor Hugo Márquez Moreno, quien produjo el poder que lo acredita como representante del Instituto Agrario Nacional, desistió igualmente de la apelación interpuesta por el representante del mencionado Instituto contra la misma sentencia.

Por cuanto en virtud de los desistimientos indicados, sólo queda pendiente por decidir la apelación interpuesta por el arrendatario del fundo "La Trinidad", Pedro (Boutros) Dahdah Dahdah, pasa la Corte a decidir dicho recurso y para ello observa:

Consta del expediente que el recurrente, dentro de los documentos producidos por él durante el proceso expropiado, no aportó ninguno que acreditara suficientemente la propiedad de las bienhechurías que alega haber efectuado en el fundo expropiado; y en la oportunidad de la promoción de pruebas, éstas sólo fueron orientadas a tratar de demostrar "el carácter de función social que cumple el precitado fundo...", según expresión del escrito de promoción, no constando de la evacuación de las mismas, ni aun de manera incidental, indicio alguno que permita comprobar que dichas bienhechurías pertenecen al recurrente, como tampoco ello se desprende de los dos avalúos de la finca eralizados durante el proceso.

No habiendo, pues, presentado el arrendatario ninguna prueba para justificar la propiedad de las bienhechurías, forzoso es declarar sin lugar su reclamación.

1367. CSJ - SPA 24-1-66  
G.O. N° 1010 Extr., 4-4-66, pp. 20-22

*El concepto de justa indemnización no es equivalente a justo valor de la cosa expropiada, por lo que debe considerarse en el justiprecio cualquier otro elemento señalado como integrante de aquella indemnización.*

La Sala considera:

Que no sería procedente el pago de los intereses convenidos en el documento hipotecario al Banco del Caribe, desechada como

ha sido la aplicabilidad del Artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria; que por cuanto el Artículo 101 de la Constitución Nacional autoriza la expropiación mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, concepto que no es equivalente al de justo valor de la cosa expropiada, debe considerarse cualquier otro elemento señalado como integrante de aquella indemnización; que aun cuando no existe disposición legal precisa sobre la materia, por imperativo de los artículos 9º del Código de Procedimiento Civil y 4º del Código Civil, los Tribunales han de decidir tomando en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas y aun los principios generales del derecho; que la Sala encuentra base para decidir, tanto en la correcta interpretación del Artículo 101 de la Constitución Nacional, como en las disposiciones contenidas en los artículos 40, 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en el Artículo 1.746 del Código Civil y en el Ordinal 1º del Artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria.

En consecuencia, declara que en el caso de autos la indemnización que han de recibir los expropiados debe comprender, además del pago del valor del fundo, en la forma arriba establecida, los intereses correspondientes a la cantidad que ha de pagarse en efectivo, a la rata del 3% anual y los correspondientes a los bonos que deben entregársele, a la rata en ellos estipulada, desde el día de la ocupación previa, o sea, desde el 8 de agosto de 1962, hasta el definitivo pago...

**VOTO SALVADO:** Los Magistrados doctores José Gabriel Sarmiento Núñez y Jonás Barrios E., disienten del fallo que antecede, en lo que respecta a los intereses que se ordena pagar a los expropiados, por las razones que exponen en el presente voto salvado:

Según el artículo 101 de la Constitución, sólo 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.

En cuanto a los predios rústicos que se adquieren total o parcialmente a título oneroso para los propósitos de la Reforma Agraria, la justa indemnización a que se contrae la citada norma constitucional se determinará como lo establece el artículo 25 de la Ley, tomándose en cuenta todos y cada uno de los factores que allí se indican, así como cualesquiera otros que sirvan para fijar el *Justo precio*, y todos los demás a que se refiere la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (Parágrafo 1º, artículo 25).

“El avalúo comprenderá además del precio de las tierras —dice el Parágrafo 2º del mismo artículo—, el de las construcciones, instalaciones, anexos, enseres, útiles y mejoras existentes”.

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social —aplicable en materia de expropiación agraria en los casos en que lo prevé la Ley de Reforma Agraria— establece, en el artículo 35, diversos factores que deben tomarse en consideración para el justiprecio de toda finca que se trata de expropiar, los cuales se contraen a circunstancias inherentes al inmueble de que se trate.

El artículo 3º de la citada Ley, al enumerar los requisitos indispensables para llevar a efecto la expropiación, indica como tales:

- a) el justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse;
- b) el pago del precio que representa la indemnización.

Como claramente se observa de las disposiciones señaladas, la *justa indemnización* que ha de recibir el expropiado se determinará mediante el *avalúo o justiprecio* de la finca objeto de la expropiación, realizada por los peritos o avaluadores designados en la forma prevista por la Ley, los cuales tomarán en consideración para ese avalúo todos los factores que han sido indicados.

Ahora bien, tanto la Ley de Reforma Agraria como la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, *en forma excepcional* contemplan la posibilidad de que se tomen en consideración ciertos daños y *perjuicios que sufra el expropiado*. En efecto, el Parágrafo 3º del artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria dice: “Para la determinación del precio, *en el avalúo* solamente se tomará en cuenta el valor real y sincero del fundo con prescindencia de toda consideración sobre *daños y perjuicios hipotéticos* y relaciones afectivas del propietario con el inmueble”.

Según esta disposición, para que en materia de expropiación agraria se incluya en la indemnización el pago de daños y perjuicios, se requiere:

- a) que los daños y perjuicios no sean hipotéticos, sino reales, efectivos y tangibles;
- b) que se tomen en cuenta y se determinen, en el avalúo que se haga para la fijación del precio de la finca.

El artículo 36 de la Ley de Expropiación admite también la posibilidad de incluir en el justiprecio indemnización por daños y perjuicios, en los casos siguientes:

- a) cuando a los propietarios se les prive de una utilidad;
- b) cuando queden gravados con una servidumbre;
- c) cuando sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos.

También estos daños tienen que ser *probados*, determinados y fijados *por los peritos* al hacer el justiprecio general del monto. Así se dispone concretamente en el artículo 37 *ejusdem*.

Como puede observarse, la base que tiene el Juez para acordar en la sentencia el pago de la *justa indemnización* que prevé la ley, es el justiprecio o avalúo que, en el proceso, realizan los peritos acatando estrictamente las pautas que les señala la ley. Por consiguiente, aparte de las indemnizaciones que los peritos hayan de-

terminado de acuerdo con las normas legales pertinentes, no pueden los jueces *motu proprio* acordar otras indemnizaciones *no comprobadas ni valoradas pericialmente en el proceso*, y menos aun si no están expresamente reconocidas y autorizadas en las disposiciones legales que rigen la materia expropiatoria, pues se trata de casos especiales y de excepción en los que no cabe aplicar por analogía disposiciones prevista en otras leyes.

En la sentencia que antecede se otorga a los expropiados una *indemnización* por el mero hecho de haberse acordado en el juicio, previo el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes, la *ocupación previa* del fundo expropiado; y, sin que se hayan alegado, ni mucho menos comprobado en forma alguna, presuntos daños y perjuicios sufridos por los expropiados a causa de esa ocupación legal, se les concede esa indemnización valorada en *intereses* sobre el precio fijado en la sentencia, a pagar desde la fecha de la ocupación previa hasta el día en que se les entregue el precio.

En concepto de los exponentes, este pronunciamiento de la sentencia constituye *ultra petita*; por cuanto la indemnización concedida así a los expropiados rebasa los límites del justiprecio que ha servido de base a la sentencia, pues, ni en dicho avalúo, ni en ninguna otra oportunidad del proceso, se ha comprobado la existencia de circunstancias que ameriten la referida indemnización, ni existe disposición alguna en la legislación agraria que prevea el pago de semejantes intereses.

Los sentenciadores, al conceder a los expropiados esa indemnización que exclusivamente hacen derivar del mero hecho de la ocupación previa, sin que se haya acreditado en el expediente, con pruebas fehacientes, la existencia de daños o perjuicios, ni su alcance, ni su monto, han sacado elementos de convicción fuera de los autos, violando así lo dispuesto en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, y en el Parágrafo 3° del artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria que expresamente ordena que debe prescindirse en estos casos de toda consideración sobre *daños y perjuicios hipotéticos*.

Por consiguiente, no estando dentro del problema de la litis la cuestión relativa a la indemnización que se ha concedido a los expropiados por ocupación previa; no habiendo sido objeto de prueba legal dentro del juicio las causas que la hubieran podido originar; y, en todo caso, no constando el monto o la cuantía de los daños tomados como base y medida de esa supuesta indemnización, no han debido los sentenciadores ordenar, y sin respaldo legal alguno, el pago de los intereses que se indican en la sentencia.

1368. CSJ - SPA  
G.O. N° 1592 Extr., 28-6-73, p. 15

7-2-73

*Para lograr el equilibrio patrimonial alterado por la expropiación, el Informe de los peritos debe contener el avalúo del daño sufrido por el expropiado y la determinación de los costos de la cosa expropiada, con la correspondiente indemnización.*

En el auto apelado el tribunal manifiesta que lo que se persigue con la demanda es el desmantelamiento de las máquinas, enseres y útiles que forman el fondo de comercio sin que la entidad expropiante pretenda adquirir éstos; que con ello se causa al expropiado un perjuicio, cuya indemnización no queda comprendida en el valor intrínseco de los gastos de desmantelamiento, alquiler de depósitos o almacenaje, transporte y reinstalación del negocio; que con arreglo a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional "Sólo por causas de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de una justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes..."; que la disposición constitucional en referencia introduce con ello una reforma del artículo 67 de la Constitución de 1947, según la cual "En conformidad con la ley sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y *pago del precio* podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes"; que es obvia la intención del Constituyente de dar al pago una mayor amplitud, comprensiva de los daños y perjuicios, puesto que habla de justa indemnización y no de precio exclusivamente; que por indemnización debe entenderse no solamente el precio de la cosa expropiada, sino la reparación íntegra de todo empobrecimiento sufrido por el expropiado, es decir, que constituye un restablecimiento del equilibrio patrimonial lesionado o alterado por la expropiación; que esa reparación debe ser adecuada al daño realmente sufrido, por lo que deberá establecerse la relación de causa a efecto entre la expropiación y el perjuicio, y no estimaciones hipotéticas e irreales; que no puede, en consecuencia, sustraerse el avalúo a la apreciación la determinación de todo lo que haya de ser indemnizado, porque es en el juicio expropiatorio en donde el propietario tendrá la ocasión de concurrir a hacer valer sus derechos, previo el emplazamiento por edictos y lo mismo los terceros, arrendatarios, usufructuarios, poseedores, etc., quienes también deberán ser indemnizados por sus mejoras y perjuicios de conformidad con el parágrafo único del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social; que en el presente caso, los peritos justipreciadores, sin motivación alguna, se abstuvieron de hacer el avalúo del daño sufrido por el expropiado y se limitaron a determinar los costos de desmantelamiento, transporte, almacenamiento y reinstalación; con lo cual circunscribieron su informe a un solo aspecto de la repara-

ción patrimonial que se debe al demandado; que sería injusto limitar el pago al renglón o rubro escogido por los peritos, porque ese pago no comprendería todo el perjuicio causado y ello contrariaría el espíritu y la letra de la Constitución y de la Ley, por ministerio de la cual, producida la necesidad social de privar a una persona del derecho de propiedad que la misma Constitución le reconoce, quiere que tal propietario sea indemnizado justamente, como una realización del principio de distribución de las cargas sociales, que no pueden ser soportadas por uno solo aún cuando se establezca y reconozca como medida de sano interés público y social, la supremacía de bien colectivo sobre el individual; y que, por tal motivo, el informe de los peritos adolece de una falla fundamental, por falta de motivación de la negativa a efectuar la estimación de los daños y perjuicios sufridos por el expropiado, y no incluir éstos en su informe; y por cuanto son ajustadas a la verdad procesal y a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso las razones de hecho y de derecho que se dejan expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el apoderado del demandante y en consecuencia, confirma en todas sus partes, la sentencia recurrida.

### C. *Elementos de peritaje*

#### a. *De carácter general*

1369. CF 5-8-59  
G.F. N° 25, 1957, pp. 124-125

*La Ley da a los peritos amplia libertad para tomar en cuenta ciertos elementos no determinados por aquélla.*

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 Apelaciones, 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 Estado 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, tomándose 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 en 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 evaluadores, aun dentro del amplio margen de apreciación que la Ley deja a su libre criterio.

Véase Nos. 1364 y 1372.

*Los peritos deben limitarse a aplicar sus conocimientos a los datos técnicos y reales que les señala la ley, pero en manera alguna deben decidir conforme a su leal saber y entender, ya que esta forma de actuación sólo corresponde a los árbitros arbitradores.*

Véase N° 1388.

1370. CSJ - SPA 28-5-62  
G.G. N° 36, 1962, p. 97

*La valoración de los bienes expropiados no debe hacerse en otra forma que no sea la pericialmente realizada sobre los propios bienes, apreciando los expertos el valor real que tenían para el momento de la prueba, independientemente del que haya podido atribuírsele en la contabilidad del fundo.*

La Corte comparte el criterio expresado en la sentencia apelada, en el pronunciamiento relativo a las pretensiones sostenidas por la Compañía Agrícola XX, la cual, en su alegado carácter de arrendatario del fundo ha pretendido que le sea reconocida la cantidad que dice corresponderle, por las erogaciones fijadas en la experticia contable que promovió, en la cantidad neta de ochocientos cincuenta y siete mil ciento cuarenta y siete bolívares con veinte y siete céntimos (Bs. 857.147,27). Y estima a este respecto que, aun sin considerar extemporánea la citada experticia contable, como la juzga el fallo, la valoración de los bienes expropiados no debe hacerse en otra forma que no sea la parcialmente realizada sobre los propios bienes, apreciando los expertos el valor real que tenían para el momento de la prueba, independientemente del que haya podido atribuírsele en la contabilidad.

En consecuencia, es acertada, a juicio de la Corte, la consideración que a este respecto hace el Juzgado *a quo*, cuando expresa que acoge en todas sus partes el avalúo de los expertos que realizaron la valoración total del fundo.

b. *De carácter obligatorio*

a' *Generalidades*

1371. CFC - SF 20-6-50  
G.F. N° 5, 1951, pp. 69-76

*“Es necesario que los informes que levanten los peritos en los juicios de expropiación contengan todos los datos que establece la Ley, a fin de que no pueda anularse el fallo, pero si los propietarios han convenido en la expropiación, no puede acarrear la nulidad el hecho de que se haya omitido algún dato en dicho informe”.*

Considera la Sala que la función primordial de los peritos es la de la determinación del precio de la cosa objeto de la expropiación,

cuando las partes no pudieren llegar a un avenimiento sobre ese precio.

Para la determinación de ese valor, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social fija en su artículo 35 normas a las cuales deben sujetarse los peritos.

No podría, por tanto, desecharse el peritaje, sino en el caso de haberse obrado ilegalmente, es decir, con clara violación de esos principios, o si los peritos tuvieron por base datos evidentemente erróneos, o si obraron ellos con manifiesta o comprobada parcialidad.

El artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece en primer término que “en el justiprecio de toda finca o derecho *se especificará* su clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas, su probable producción y todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor, *las cuales también se especificarán*”. Es decir, en esta primera parte del artículo 35 el legislador estatuyó la obligación para los peritos de *especificar* en el justiprecio una serie de datos relativos a la identificación de la finca o derecho objeto de la expropiación, y como para que no quedara duda de su intención de que se mencionaran a todo trance esos datos, agregó que se especificaran también los relativos a la probable producción y a todas aquellas circunstancias que influyen en las operaciones y cálculos para fijar el justo valor.

Por consiguiente, si en justiprecio en materia de expropiación se omiten las referidas *especificaciones* ordenadas por el expresado artículo 35, es claro que se habría incurrido en la violación de ese artículo.

En el caso concreto de la expropiación de parcelas de terreno en el fundo “Los Robles”, el informe de los peritos contiene, como la asienta el Juez de Sustanciación en el auto apelado, y lo observa también esta Sala todas esas indispensables especificaciones.

Veamos ahora si se violó la segunda parte del referido artículo 35. En esa segunda parte se establece que entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario, el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido, en los últimos doce meses, inmuebles similares.

Establece aquí el legislador, sin duda, una guía, una orientación para que los peritos puedan llegar a un avalúo justo, y para tal cosa ellos tienen amplísima facultad de apreciación. Pero no cree esta Sala, como lo decidió el Juez de Sustanciación en el auto apelado, que cuando el legislador dice en forma imperativa, que *se tomarán en cuenta* aquellos elementos, está imponiendo a los peritos la obligación de especificar ello en el justiprecio. Si tal hubiera sido su intención hubiera, sin duda, incluido esos elementos

entre aquellas circunstancias que en la primera parte del mentado artículo 35 ordena de manera clarísima que se especifiquen, es decir, que se mencionen en el avalúo.

Considera la Sala que con la frase *se tomarán en cuenta*, el Legislador le está diciendo a los peritos que en esa amplísima facultad de apreciación que tienen para enfocar los diversos datos, elementos o circunstancias que puedan llevarlos a una justa determinación del precio, no deben olvidar, o mejor, deben tener de presente el valor fiscal del inmueble y los demás elementos ya dichos; pero en forma alguna le está imponiendo, de manera absoluta, la obligación impretermitible de especificar en el justiprecio la circunstancia de haber tomado en cuenta aquellos elementos; ni mucho menos ha querido decir el legislador con la frase *se tomarán en cuenta*, que es un requisito esencial para la validez del justiprecio la especificación en él, de habérseles tomada en cuenta, o en otras palabras, que si no se especifica en el justiprecio el hecho de haberse tomado en cuenta aquellos elementos, ese justiprecio es nulo. No. Ello sería dar al pensamiento del legislador una amplitud muy grande. Es regla de interpretación que la conducta a seguir más adecuada para el juzgador es la de encaminarse a la aplicación literal de la ley, salvo el caso de lagunas o vacíos, oscuridad o deficiencia que exijan el poder de la interpretación para *extender o restringir* la voluntad del legislador.

El legislador ha ordenado que *se tomen en cuenta* aquellos elementos. Por consiguiente, si del examen del justiprecio o avalúo se encontrare de manera clara, que los peritos pusieron de lado o no tomaron en cuenta el valor fiscal del inmueble *declarado o aceptado* por el propietario; que se ignoró de manera absoluta o no se quiso tomar en cuenta el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación, ni los precios medios a que se hubieren vendido en los últimos doce meses terrenos similares, si se podría concluir que el justiprecio es nulo por haberse violado ostensiblemente el artículo 35 tantas veces citado. Pero de ello no se puede concluir que cuando el legislador al referirse a aquellos elementos expresa *que se tomarán en cuenta*, quiere sancionar el acto, nada menos que con la nulidad, por el hecho de haberse omitido en el justiprecio la mención o especificación de haberse o no tomado en cuenta aquellos elementos. Ello sería, como ya se dijo, dar una interpretación en sumo grado extensiva que no cabe en los términos claros del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y así se declara.

Pasa la Sala ahora a indagar si en el peritaje se tomaron en cuenta o se pusieron de lado los expresados elementos.

Los peritos en el dictamen, además de expresar la situación, linderos de los lotes de terrenos, de razonar con lujo de consideraciones el problema del urbanismo en relación con dichos terrenos

y acerca de lo impropio de éstos para la agricultura y la cría, agregan que oyeron a las partes en sus juicios y observaciones, los que les fueron entregados en sendos escritos, los cuales acompañan al peritaje junto con otros recaudos producidos al efecto.

Ahora bien, en uno de esos escritos, el dirigido y entregado a los peritos por los apoderados de los hermanos Gassan, con fecha 16 de marzo último, éstos comienzan por reconocerles la amplia libertad de apreciación que tienen para la determinación del precio tomando en cuenta, al efecto, diferentes elementos de apreciación y los que la ley les determina. En el número 3° de ese escrito, dichos apoderados dicen que el valor de los actos de transmisión es uno de los elementos que los peritos pueden tomar en cuenta, pero no el único, que en una zona como la de Barquisimeto que en los últimos diez años ha sufrido una extraordinaria transformación económica, resulta una injusticia atender únicamente al costo de adquisición para la estimación del precio de las fincas, cuando la adquisición data de varios años; que los señores Gassan “adquirieron a bajo costo los expresados derechos por haberlos adquirido en diferentes operaciones celebradas con un conjunto de derechohabientes, cada uno de los cuales tenía ínfimos derechos en la finca”.

Sin duda que con éstas y otras informaciones hecha en forma abstracta por los referidos apoderados, trataban éstos de ayudar a los peritos a formarse juicio sobre el valor de los terrenos. Y tales informaciones fueron tomadas en cuenta, pues así lo expresan los mismos peritos al decir que oyeron a las partes en sus juicios y observaciones. Además, en el escrito que los mismos peritos dirigieron a esta Sala con fecha 17 de mayo último expresan que, conforme a lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de Expropiación, tuvieron presentes en sus deliberaciones periciales los elementos de avalúo que recomienda *tomar en cuenta* dicho artículo; que en cuanto al valor fiscal declarado o aceptado por el propietario, se encontraron con la dificultad para precisarlo de que en la demanda de expropiación no fueron identificados los propietarios de los inmuebles objeto de esa demanda, señalándose solamente como de la propiedad de los señores William Abraham y José Gassan y otras personas no conocidas; que a ello agregaban lo vago que encontraban el concepto “valor fiscal” y no saber si su busca se impone tomando como puntos de referencia los impuestos municipales pagables, los impuestos nacionales o la declaración de rentas.

Tal es la manifestación de los peritos, que no por ser hecha con posterioridad al informe, deja de tener valor como una ratificación de que sí tomaron en cuenta los elementos a que se refiere el artículo 35 citado, mucho más si se considera que en realidad no señala la Ley regla alguna para determinar el valor fiscal de un inmueble, pues bien podrían tomarse como base los impuestos

municipales o nacionales pagables, la declaración del impuesto sobre la renta, lo pagado por impuesto sucesoral si es que el inmueble se adquirió por herencia o el valor que figura en las oficinas catastrales, si es que las hay. Y si esa dificultad se presenta en un inmueble cualquiera, ella tiene que resultar mucho mayor respecto de terrenos como los del fundo "Los Robles" en que no están claramente determinados quiénes son todos los dueños. Tocaba a los propietarios conocidos aportar, como en efecto lo hicieron los apoderados de esos propietarios conocidos, todos los datos necesarios para orientar mejor a los peritos en la determinación del precio. Y por fuerza, los peritos, ante las dificultades anotadas tenían que apoyarse para tomar en cuenta el elemento valor fiscal en los datos suministrados por los propietarios conocidos y en los demás que constaban en los autos. Se desvirtuaría la manifestación anotada por los peritos si se demostrara, cuando menos, que hay una desigualdad sobresaliente entre el llamado valor fiscal del inmueble y el fijado por ellos; y esa ni otra circunstancia por el estilo ha sido demostrada por los impugnadores del justiprecio.

En cuanto al valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación; y a los precios medios en que se hayan vendido en los últimos meses terrenos similares, además de la manifestación que hacen los peritos en su escrito de fecha 17 de mayo último, de que sí tomaron en cuenta esos elementos, se encuentra en el informe pericial la afirmación de que tuvieron a la vista y leído con atención documentos que hacen referencias a transmisiones realizadas, no respecto de los lotes objeto de la expropiación, porque en cuanto a éstos no hubo transmisiones en los seis meses anteriores al Decreto de expropiación, sino de terrenos situados al este y oeste de Barquisimeto. Por otro lado, los peritos, como lo afirman en el justiprecio, oyeron el juicio y las observaciones hechas a ellos por las partes en escrito que les entregaron fechado el 17 de marzo de 1950 y en ese escrito los apoderados impugnantes con el N° 4° expusieron amplios datos sobre precios medios pagados por terrenos similares a los expropiados y acompañaron documentos al respecto, los cuales fueron leídos por los peritos.

De suerte, pues, que fue mediante la valoración de esos elementos que les indica la Ley tomar en cuenta, y de otros enfocados por los peritos, como ellos llegaron, dentro de su amplia facultad de apreciación, y no de manera arbitraria como lo asientan los apoderados impugnantes, a determinar lo que para ellos es el precio justo de los terrenos objeto de la expropiación.

En cuanto a lo alegado por los apoderados impugnantes del justiprecio respecto a que tratándose de una expropiación parcial los peritos han debido estimar en capítulo aparte, y no lo hicieron, el perjuicio sufrido por los propietarios a consecuencia de la expropiación, la Sala observa:

En el escrito contentivo de la contestación dada por dichos apoderados a la solicitud de expropiación que corre en autos, ellos convinieron ampliamente a nombre de sus representados, en la referida solicitud, sin plantear entonces la cuestión de los perjuicios que la expropiación pudiera causar a los propietarios. Por lo tanto, a nombre de éstos convinieron en la expropiación sin reservas de ninguna clase.

Es cierto que el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, tantas veces citado, establece que se estime en capítulo aparte el perjuicio sufrido por el propietario con motivo de la expropiación parcial; pero en el presente caso, esa omisión no podría ser considerada como una irregularidad capaz de acarrear la nulidad del acto, desde luego que habiendo convenido los propietarios conocidos, sin reservas, en la expropiación, y no habiendo ellos planteado en el acto de la contestación a la solicitud de expropiación la cuestión de tales perjuicios, ni haberlos especificado en ningún momento ante el Juez que conocía de la referida solicitud, mal podían los peritos calcular esos perjuicios y dictaminar sobre ellos, desde luego que no tenían base para proceder en tal sentido, y mucho más si se toma en cuenta que no es una consecuencia lógica ni necesaria que en toda expropiación parcial la finca objeto de esa expropiación quede inutilizada o impropia para otros fines, ni tampoco que ello cause siempre perjuicios al propietario. Por el contrario, casos hay en que esa clase de expropiaciones beneficia a la finca y, por lo tanto, a su propietario.

Las anteriores consideraciones llevan a esta Sala al convencimiento de que los peritos, al elaborar su Dictamen, no violaron disposición alguna de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, en consecuencia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, revoca el auto apelado dictado por el Juez de Sustanciación de la Sala Federal de esta Corte con fecha 3 de mayo último.

1372.

CF

29-10-59

G.F. N° 26, 1959, pp. 76-80

*La ley de expropiación establece en materia de peritaje un sistema ecléctico el cual, a la vez que atribuye a los peritos una amplia facultad en la elección de los elementos que pueden tomar en cuenta para cumplir su cometido, señala al mismo tiempo tres que deben apreciar necesariamente, siempre que sea posible determinarlos o conocerlos.*

Es cosa axiomática que toda propiedad inmueble constituye por sí misma una entidad que nunca es idéntica a otra cualquiera de la misma especie, ya que siempre habrá entre ellas un elemento, aunque no sea de primordial importancia, que las diferencie, aun cuando estén situadas en zonas cercanas.

Por lo tanto, cuando ha de emitirse una opinión definitiva sobre el valor de un inmueble ha de tenerse muy en cuenta el fin para el cual se hace el avalúo, porque no es lo mismo la tasación para una compraventa que tiene por objeto determinar el "valor del momento", sin consideración del futuro, que la que se verifique para un préstamo a largo plazo, en la que hay que tomar en cuenta las condiciones del inmueble, como garantía durante un espacio de tiempo más o menos largo.

De igual manera, no puede afirmarse que el valor de una propiedad es siempre y exclusivamente el que resulta de la capitalización de los ingresos, no obstante que se considera como uno de los modos adecuados de cierta exactitud en regiones donde el valor de la propiedad raíz es más o menos firme, pero puede no ser de recomendable aplicación en aquellas otras en que prevalece la especulación de tierras y donde los precios cambian de un día para otro, según varíen o se modifiquen las disposiciones legales sobre planificación urbana.

Todo lo expuesto tiende a poner de manifiesto que la tasación inmobiliaria es una operación compleja en alto grado, que para realizarla requiere tomar en consideración multitud de factores de diversa índole y apreciar, con el mayor grado de exactitud posible, la influencia real de cada uno de ellos sobre el justiprecio, y que, por consiguiente, es imposible que ninguna ley, por extensa que sea, puede comprenderlos a todos y determinar su individual importancia o influencia sobre el resultado final del avalúo.

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en vigencia, tiene en cuenta esas dificultades y establece un sistema ecléctico, el cual, a la vez que atribuye a los peritos una amplia facultad en la elección de los elementos que pueden tomar en cuenta para cumplir su cometido, señala al mismo tiempo tres que deben apreciar necesariamente, siempre que sea posible determinarlos o conocerlos.

Estos tres elementos que deben ser tomados en cuenta para la fijación del justo valor del inmueble expropiado y, además, consignados en el respectivo informe, son, según lo dispone el artículo 35 de la prenombrada Ley: el valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios, a que se hayan vendido en los últimos doce meses, contados desde la fecha del mismo Decreto, inmuebles similares. Aparte de estos elementos de obligatoria apreciación por parte de los peritos evaluadores, la ley los autoriza para

tomar en cuenta “todas las otras circunstancias que influyen en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para determinar su justo valor”.

Esto significa que si la Ley impone la obligatoriedad de la transmisión de la propiedad del inmueble objeto de la expropiación, no obliga a aceptar cualquier precio, sino un precio justo.

En el presente caso la mayoría de los expertos afirman casi al comienzo de su informe que “el método único para determinar el valor de un inmueble de este tipo necesariamente tiene que basarse en la rentabilidad neta anual del mismo, lo cual es un porcentaje que fluctúa entre el 14 y el 17 (según su ubicación dentro de la ciudad) del precio del inmueble a determinar”. Y de acuerdo con este método único, hicieron la tasación del inmueble expropiado, al cual le asignaron un valor de Bs. 284.586,95.

Este procedimiento, por sí solo, no puede llevar en todos los casos —y de modo especial en el presente— a determinar un precio justo.

En efecto, quizás podría adoptarse tal procedimiento, pero no exclusivamente, cuando se han de avaluar inmuebles situados en áreas donde el valor de los terrenos muestra cierta estabilidad y cuando, además, el inmueble afectado por la expropiación, en el momento en que ésta se realiza, se encontrara utilizado hasta el máximo, o casi, de sus posibilidades.

Pero bien puede suceder —y el caso es común en esta ciudad— que un terreno tuviera un valor, por su situación, posibilidad de mejor aprovechamiento, etc., quintuple o décuplo que el de la modesta y antigua construcción en él existente, y cuyo canon de arrendamiento habrá de ser necesariamente bajo. Si tal supuesto, se ocurriera para la tasación al método de capitalización de su renta, el resultado será sin duda injusto, porque la renta no estaría en proporción con el valor del terreno y por consiguiente no expresaría el verdadero precio del inmueble.

Por ello, la jurisprudencia de naciones de este continente, donde el avalúo de inmuebles urbanos con fines de expropiación ha alcanzado un alto nivel de precisión, no consideran este método como el más apropiado para fijar el justo valor de inmuebles urbanos y dan preferencia al concepto de valor equitativo en plaza” que, por otra parte, es uno de los elementos que obliga nuestra Ley a tomar en cuenta cuando se refiere a “los precios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares”.

Este valor, según la doctrina aceptada y la jurisprudencia establecida, puede definirse como el importe al contado o en términos razonablemente equivalentes al contado, por lo cual, según todas las probabilidades, un dueño que desea vender, pero que no está obligado a hacerlo, vendería la propiedad a un comprador deseoso, pero no obligado a comprar.

Para determinar ese valor equitativo en plaza los peritos han de tomar en consideración todas las circunstancias que razonablemente puedan tener influencia sobre él y el avalúo ha de basarse sobre el más alto y mejor uso para el que la propiedad resulte adecuada o pudiere serlo en un futuro próximo, en razón de su ubicación, alrededores o características intrínsecas, pero sin asignar compensación por utilidades lejanas, imaginarias o que sean simples conjeturas. En síntesis, como lo expresa el tasador norteamericano Stanley L. McMichael, en su "Tratado de Tasación", "La aplicación conveniente de la regla de la mejor y más alta utilización permite únicamente un aumento del valor actual en vista de la posibilidad razonable de la adaptación de la propiedad para un uso mejor y más alto en un futuro razonablemente cercano".

Se ha extendido esta Corte en las anteriores consideraciones por estimar que son, no solamente útiles para el más amplio enfoque de la cuestión por decidir en este juicio, sino también porque siendo, como quedó dicho, el "valor equitativo en plaza" uno de los elementos que tienen que tomar en cuenta los peritos evaluadores en materia de expropiación, es conveniente analizar el contenido y alcance legal de ese método.

De lo expuesto se desprende, como lógica consecuencia, que el método o procedimiento para practicar el avalúo de un inmueble en un juicio de expropiación, que sólo toma en cuenta un elemento, entre los varios que en todo caso concurren a formar su valor y que, además, prescinde de aquellos que la Ley exige de modo expreso, como se hizo en el presente caso, es evidentemente ilegal, por cuanto trasgrede esas mismas disposiciones.

Por tanto, esta Corte Federal declara la nulidad del justiprecio practicado en este juicio con fecha 26 de junio del corriente año, para determinar la indemnización que la Nación ha de pagar a la Compañía Anónima "L. U.", de este domicilio, por la expropiación del inmueble de su propiedad, ubicado en el ángulo Sur-Este de la esquina de Los Trapos; y por tanto, se repone este procedimiento al estado de que se nombren nuevos peritos para que practiquen un nuevo avalúo en conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y con la doctrina sentada en este fallo.

1373.

CF

28-4-60

G.F. N° 28, 1960, pp. 33-34

*Cuando el avalúo prescinde de los elementos obligatorios es evidentemente ilegal.*

De la misma manera observa la Corte que, según el particular quinto dictamen impugnado, el avalúo se hace depender de la

rentabilidad que dicen tenía el inmueble antes de la expropiación. Así se desprende del texto de dicho particular, cuando se expone: “Según datos fehacientes obtenidos el inmueble en cuestión tenía “una productividad de dos mil ochocientos bolívares mensuales”. Como quiera que en esta clase de inversiones el capital produce regularmente el seis por ciento anual y estimados los gastos normales de este tipo de administración, consideramos que la productividad dicha corresponde a un capital de Quinientos Treinta y Seis Mil Quinientos Treinta y Seis Bolívares, lo que significa que consideramos el valor del metro cuadrado en el inmueble expropiado a razón de dos mil ochocientos bolívares”.

Esta aislada afirmación, que no aparece concatenada con otros factores determinantes del justiprecio, sino referida a la mera rentabilidad, no puede, por sí sola, ser la única base del avalúo en caso de expropiación; y así lo decidió este Supremo Tribunal, en sentencia de fecha 29 de octubre del pasado año, dictada en este mismo proceso, que declaró nulo el justiprecio realizado sobre el propio inmueble expropiado, con base en esos mismos fundamentos. Dijo en efecto la Corte: “La mayoría de los expertos afirma casi al comienzo de su informe que el método único para determinar el valor de un inmueble de este tipo necesariamente tiene que basarse en la rentabilidad neta anual del mismo, lo cual es un porcentaje que fluctúa entre el 14 y el 17 (según su ubicación dentro de la ciudad) del precio del inmueble a determinar. Y de acuerdo con este método único, hicieron la tasación del inmueble expropiado, al cual le asignaron un valor de Bs. 284.586,93. Este procedimiento (expresó la Corte en esa sentencia), por sí solo, no puede llevar en todos los casos —y de modo especial en el presente— a determinar un precio justo”.

Luego de diversas consideraciones que al respecto hizo la Corte en la aludida sentencia, concluyó manifestando: “que el método o procedimiento para practicar el avalúo de un inmueble en un juicio de expropiación, que sólo tomó en cuenta un elemento, entre los varios que en todo caso concurren a formar su valor y que, además prescinde de aquéllos que la Ley exige de modo expreso, como se hizo en el presente caso, es evidentemente ilegal, por cuanto transgrede esas mismas disposiciones”.

En el caso de autos, al volver a tomar en cuenta los expertos la rentabilidad del inmueble como base única del justiprecio, sin que aparezca este factor relacionado con los otros que, únicamente a modo de referencia se mencionan en el dictamen, no sólo incurrieron en violación del Artículo 35 de la Ley de Expropiación, sino de la propia doctrina contenida en la citada sentencia de la Corte, por la que se anuló el anterior peritaje que se hizo del mismo inmueble objeto del presente proceso de expropiación.

Véase N° 1372.

1374.

CSJ - SPA

22-1-62

G.F. N° 35, 1962, pp. 37-38

*El avalúo debe cumplirse íntegramente, es decir, atendiendo a todas las normas expresadas en el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria y los establecidos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social: y cuando no sea posible dar cumplimiento a todos esos requisitos, por ausencia de factores de evaluación o carencia de elementos de juicio, debe hacerse constar dicha circunstancia en el texto del informe. Así se desprende de los términos imperativos de dicho artículo, por lo cual es nulo el avalúo practicado, sin que se hubiesen llenado los expresados requisitos.*

De manera que aun cuando el peritaje de un predio rústico afectado por los fines de la Reforma Agraria, sea una cuestión de hecho, de examen y apreciación de circunstancias, los factores de estimación no los contiene la Ley para que los expertos los entiendan y apliquen según su libre arbitrio, sino que éstos, en todo caso, deberán motivar su dictamen, analizando suficientemente los requisitos legales previstos o explicando las razones que los obliguen a omitir ese análisis porque no concurren, en los hechos, algunas de las circunstancias que la Ley exige.

En el caso de autos, los peritos tomaron sólo en cuenta algunos de los factores referidos en la letra c) y el parágrafo 1° del citado artículo 25, sin advertir que el procedimiento evaluatorio debe cumplirse íntegramente, es decir, atendiendo a todas las normas expresadas en dicho artículo y a las que por vía supletiva, establece el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en lo relativo a fijación de precio. Así se desprende de los términos imperativos de la Ley, de los cuales ha de concluirse que cuando no sea posible dar cumplimiento a todos aquellos requisitos, por ausencia de factores de evaluación o carencia de elementos de juicio, debe hacerse constar dicha circunstancia en el texto del informe, para que se tengan por satisfechos los extremos legales. Si el dictamen da cuenta de la clase, calidad, situación y demás condiciones que influyen en los cálculos para fijar el justo precio del fundo, se abstiene, en cambio de considerar otros elementos que debieron apreciarse, como es el caso del valor declarado en el ordinal 3° del documento de partición que corre a los folios del 36 al 43 del expediente original, por medio del cual, se adjudican a los coherederos en él mencionados, 111 hectáreas con 1.271 metros cuadrados, en la comunidad por expropiar a razón de Bs. 100,00 la hectárea.

Crítica semejante merece el hecho de haberse dicho en el informe, que existen cuatro o cinco fundos de frutos menores sin indicar la producción media de los mismos con violación de lo dispuesto por el ordinal 1º del artículo 25 *ejusdem*.

1375. CSJ - SPA 24-1-66  
G.O. N° 1010 Extr., 4-4-66, pp. 11-12

*En los avalúos para expropiaciones agrarias deben tomarse en cuenta, además de las normas especiales de la Ley de Reforma Agraria, las normas generales de la Ley de Expropiación.*

A este respecto observa la Sala:

La Sección II del Capítulo II del Título I de la Ley de Reforma Agraria contiene normas preceptivas sobre el avalúo de los precios rústicos que se adquieran, total o parcialmente a título oneroso para los propósitos de la Reforma Agraria, y la Sección III del mismo Capítulo, normas que deben seguirse en la tramitación de la solicitud de expropiación y atinentes a la procedencia de ésta y a determinado derecho de inexpropiabilidad y de reserva de tierras.

La Sección II a que se ha hecho referencia, bajo el rubro "De la Adquisición de Tierras" comprende dos artículos:

a) El artículo 24 que requiere determinadas cualidades en las tierras que adquiera el Organismo competente a cualquier título para dedicarlas a la Reforma Agraria y establece determinadas exigencias para las adquisiciones a título oneroso, y

b) El artículo 25 que da pautas para el avalúo de los predios rústicos que se adquieran, total o parcialmente, a título oneroso, para los propósitos de la Reforma Agraria.

Las diferencias que establecen estas normas entre las adquisiciones a cualquier título y las adquisiciones a título oneroso permiten establecer que en toda especie de adquisiciones ha de cumplirse el presupuesto de que las tierras que forman el objeto de esas adquisiciones deben ser económicamente explotables (parte inicial del artículo 24) y que, tratándose de adquisiciones a título oneroso, debe preceder un informe técnico que compruebe ese presupuesto (en base de ese mismo artículo 24) y realizarse avalúo de los predios rústicos que se vayan a adquirir, ajustándose a las pautas del artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria.

Las normas sobre avalúos, contenidas en este último texto, son aplicables a toda especie de adquisición a título oneroso de predios rústicos, esto es, tanto a las adquisiciones por vía de contrato, como a las adquisiciones por vía de expropiación. Esto se deduce del

texto del aparte (a) de dicho artículo que establece que entre los factores que deben tomarse en cuenta para el avalúo se encuentra "la producción media durante los seis años inmediatamente anteriores al *momento de la adquisición o al de la fecha de la solicitud de expropiación*".

Concretando la doctrina contenida en los textos que se examinan.

a) Es potestativo del Instituto Agrario Nacional, con responsabilidad frente al Estado, definir si las tierras ofrecidas para adquisición agraria (en testamento o donación), son económicamente explotables.

b) Debe comprobarse mediante informe técnico favorable y en la forma establecida en la parte final del artículo 24 de la Ley de Reforma Agraria esa condición, en lo referente a adquisición de tierras a título oneroso.

c) Puede ser alegada por los interesados la falta de cumplimiento del requisito exigido y la circunstancia de que las tierras que se pretenden adquirir no son económicamente explotables.

d) Dentro de estos presupuesto, y si el dueño del predio cuya expropiación se solicita no hace nacer controversia, las consecuencias de error u omisión en el cumplimiento de las exigencias legales, da lugar solamente a una cuestión de responsabilidad entre el Instituto Agrario Nacional y el Estado; y queda aquel autorizado para negarse o aceptar adquisiciones derivadas de testamento o donación si considera que las tierras no son económicamente explotables.

e) Son aplicables al avalúo que ha de practicarse en el procedimiento de expropiación, las normas contenidas en el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria.

En el caso de autos no han surgido, por defensa de las partes interesadas, controversias sobre la condición de económica explotabilidad de las tierras del fundo objeto de la solicitud de expropiación. Antes bien, quienes han concurrido a contestar la solicitud de expropiación, han alegado que ellas son de tal condición y han suministrado la prueba de ella.

Conforme al artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria, en el avalúo de predios rústicos se tomarán en cuenta, principalmente, los siguientes factores:

a) la producción media durante los seis años inmediatamente anteriores al momento de la adquisición o al de la fecha de la solicitud de expropiación;

b) el valor de la declaración o la estimación oficial hechos con propósitos fiscales por virtud de leyes sobre la materia;

c) el precio de adquisición del inmueble en las últimas transmisiones de dominio que se hubieran realizado en los diez años que preceden al momento del avalúo y los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la propia región o zona durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de la solicitud de expropiación o a la de la proposición de compra;

d) también se tomarán en cuenta cualesquiera otros factores que sirvan para fijar el justo precio y todas las demás a que se refiere la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Estos últimos factores, entre los cuales se encuentran, con ligeras diferencias, los señalados en los apartes (a), (b) y (c), se señalan en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, según el cual debe especificarse la clase, calidad, situación y dimensiones aproximadas de la cosa objeto de la solicitud de expropiación y las demás circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos (que se especificarán), que se hagan para fijar el justo valor de aquélla.

El artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria ordena la observancia de las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en los procedimientos de expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria, salvo las normas especiales contenidas en aquella Ley; y el Ordinal 7º del mismo artículo establece especialidad en cuanto a la oportunidad del avenimiento y justiprecio dentro del procedimiento de expropiación, dándole independencia a su tramitación.

Establecida la aplicabilidad de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en los procedimientos de expropiación a los fines de la Reforma Agraria y al avalúo de los bienes sujetos a expropiaciones, es forzoso concluir que son aplicables a dicho avalúo las reglas del Código de Procedimiento Civil sobre justiprecio por imperativo del artículo 33 de la Ley de Expropiación referida.

Ahora bien, estas reglas están contenidas en los artículos del 477 al 481 del Código de Procedimiento Civil; y en los artículos 479 y 480 se contemplan los casos en que el Tribunal debe ordenar nueva experticia y puede desechar el peritaje practicado: lo primero, cuando existe disparidad de criterio entre todos los expertos en cuanto al valor atribuido al bien justipreciado; lo segundo, en el caso de haberse obrado ilegalmente o teniendo como base datos erróneos o con manifiesta o comprobada parcialidad de los peritos. Estas normas tienen su fundamento en las establecidas en los artículos 1.426 y 1.427 del Código Civil que reservan a los Tribunales libertad de examen y de apreciación sobre el dictamen de los expertos; y es de observar que esa facultad de los Tribunales en relación con la experticia se justifica con mayor fundamento frente al avalúo de bienes en los procedimientos de expropiación que en el justiprecio a los fines del remate o subasta: en el primero se determina la cantidad que debe pagar el expropiante como consecuencia de la expropiación; en el segundo, se determina el valor de la cosa a los fines de la fijación de la base que puede ofrecerse en el demate y es con la buena pro, oídas las diversas posturas, que se determina el valor de la cosa subastada el cual puede ser aún mayor que el fijado en el justiprecio. Esta potestad de los Tribunales se reafirma con el examen del artículo 101 de la Constitución Nacional vigente:

allí se establece que sólo podrá ser declarada la expropiación de tales clases de bienes, "mediante sentencia firme y pago de justa indemnización", o sea, que para que sea declarada la expropiación se requiere decisión judicial que resuelva sobre su procedencia y determine la cantidad que deba pagar el expropiante, y además, el pago de esta cantidad que representa la justa indemnización. Toda interpretación que pretenda sustraer el dictamen de los avaluadores del control de los Tribunales, resultaría violatoria de esta norma y contraria a las reglas que rigen el Poder Judicial, a la naturaleza misma de las funciones que le están atribuidas; a la organización de la administración de justicia y al ordenamiento procesal.

La doctrina expuesta fundamenta las actividades de control de esta Sala en cuanto al avalúo del inmueble objeto de esta expropiación y la necesidad de que en el fallo se resuelvan las controversias suscitadas en relación con la procedencia de la expropiación solicitada, el control del avalúo o justiprecio del inmueble que constituye su objeto y la forma en que debe ser pagada la cantidad de dinero que representa la justa indemnización a que se refiere el texto constitucional arriba citado.

1376. CSJ - SPA  
G.F. N° 63, pp. 173-174

11-2-69

*La falta de examen de los peritos de los elementos prescritos en el artículo 35 de la Ley, ocasiona la nulidad del avalúo.*

En relación con los alcances del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, existe abundante jurisprudencia de la Corte, en el sentido de interpretar lo que el legislador estableció: "Una guía, una orientación para que los peritos puedan llegar a un avalúo justo, y para tal cosa ellos tienen amplísima facultad de apreciación. Pero no cree esta Sala, como lo decidió el Juez Sustanciador en el auto apelado, que cuando el legislador dice en forma imperativa, que se tomarán en cuenta aquellos elementos, está imponiendo a los peritos la obligación de especificar ello en el justiprecio, si tal hubiere sido su intención hubiera sin duda, incluido esos elementos entre aquellas circunstancias que en la primera parte del mentado artículo 35 ordena de manera clarísima que se especifiquen, es decir, que se mencionen en el avalúo (sentencia de fecha 20 de junio de 1950) y en el mismo fallo se reitera que dentro de la "amplísima" facultad de apreciación que tienen los peritos deben, tener presente el valor fiscal del inmueble, así como los demás elementos, pero en forma alguna el legislador, al indicar que deben tomarse en cuenta tales

elementos ha querido decir "que es un requisito esencial para la validez del justiprecio la especificación en él de habérselas tomado en cuenta"; en otras palabras sólo podría hablarse de violación del citado artículo 35 y consecuentemente de nulidad del peritaje en los casos en los cuales aparecen que los peritos han ignorado tales elementos. Además, la serie de consideraciones en que abunda el Informe, así como la enumeración de las operaciones realizadas por los peritos y la elaboración del plano respectivo, revelan que aquéllos tomaron en cuenta diversos factores. En virtud de tales razonamientos la Sala considera también improcedente el alegato de los impugnantes.

1377. CSJ - SPA 21-1-70  
G.F. N° 67, 1970, pp. 111-112

*La Ley de Reforma Agraria ordena a los peritos tomar en cuenta una serie de factores a los efectos de la determinación del avalúo.*

La Corte observa que el apelante considera el peritaje no ajustado a la realidad y violatorio de las normas contenidas en el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria. En tal sentido, ratifica lo expresado por él, en la oportunidad en que al ser acogidas por este Alto Tribunal las razones de dicho recurrente, se dispuso que "en casos como el presente, en que ha surgido conflicto en torno al dictamen de los avaluadores y en que por efecto de la transacción celebrada entre las partes, la experticia se tiene como complemento de aquélla, ese conflicto debe resolverse con arreglo a lo dispuesto por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil que atribuye al Tribunal la facultad de fijar definitivamente la estimación, oyendo previamente a otros dos peritos de su elección para decidir sobre lo alegado respecto al avalúo excesivo de los fundos expropiados". Conforme al criterio de la Corte, expresado en su sentencia de fecha 22 de enero de 1962, el artículo 25 de la Ley, antes mencionada, ordena a los expertos tomar en cuenta los factores en ella indicados para el avalúo de los predios rústicos, en virtud del papel fundamental que éste juega en la expropiación determinada por los objetivos de la Reforma Agraria y somete la acción de los peritos a determinadas reglas establecidas por la Ley. De esta manera, dijo la Corte, la fijación del precio es un problema capital por resolver en el procedimiento, por cuanto de esa fijación depende el importe económico que paga el expropiante y recibe el expropiado. En tal orden de razones, aun cuando el peritaje de un predio rústico afectado por los fines de la Reforma Agraria, sea una cuestión de hecho, de examen y apreciación de circunstancias, los factores de estimación contenidos en la Ley deben ser aplicados en cada

caso con sujeción a la misma, analizando los requisitos legales previstos o explicando las razones que los obliguen a omitir ese análisis, cuando no concurren algunas de las circunstancias que la Ley exige.

1378. CSJ - SPA 26-4-71  
G.F. N° 72, 1971, pp. 58-59

*La función de los peritos debe consistir en la observación de determinados hechos para sacar, de ellos, conclusiones, y no en la interpretación de disposiciones legales.*

La citada disposición, incluye los elementos sustanciales del avalúo que deben tomar en cuenta los expertos, a saber: el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis (6) meses antes del Decreto de expropiación; y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses, inmuebles similares.

Los peritos deben, pues, por imperativo legal, examinar en cada caso todos los factores que los conduzcan a la fijación del valor justo de la cosa que se expropia, pero entre esos factores o elementos, deben necesariamente tomar en cuenta aquellos calificados expresamente como sustanciales por el Legislador, en el citado artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, siendo consecuencia de la falta de examen de algunos de ellos, que la experticia adolezca del vicio de ilegalidad.

La Sala ha admitido que los peritos están facultados para utilizar los conocimientos técnicos que poseen en la práctica de la experticia; pero cosa absolutamente diferente es que de las disposiciones legales deduzcan ciertas conclusiones como interpretación de ellas, pues no es esa su función, la cual ha de ceñirse a la observación de los hechos para sacar de ellos determinadas consecuencias.

El recurrente estima que la omisión del examen de la probable producción vicia el peritaje; pero al respecto se observa, que tal elemento es de carácter complementario de la experticia y su omisión no acarrea la nulidad del informe pericial.

Por lo que respecta al vicio también alegado, de que los peritos señalaron en su informe operaciones realizadas con posterioridad a los seis meses precedentes a la fecha del Decreto de Expropiación, se observa, que el respectivo informe, páginas 6 y 7, los expertos mencionan las operaciones siguientes: adquisición del terreno por C. A. Canteras de Altamira con fecha 22 de febrero de 1969 por Bs. 60.000,00; documento por el cual Luis Roche vende a Carlos Ro-

che el mismo terreno en noviembre de 1959 por Bs. 60.000,00; documento por el cual Altamira C. A. confirma la venta de Luis Roche a Carlos Roche, del mismo terreno en noviembre de 1949 por Bs. 60.000,00; documento por el cual Carlos Roche vende a Elga y Sacha Simkins en noviembre 30 de 1966 el mismo terreno por Bs. 60.000,00; y documento por el cual Elga y Sacha Simkins cancelan acciones de Canteras Altamira C. A., el 22 de febrero de 1967 por Bs. 60.000,00. Es pues, claro, que hubo operaciones que se realizaron con fechas muy anteriores a los seis meses de la fecha del Decreto de Expropiación, que fija el artículo 35 y otras con posterioridad a dicha fecha, en el primer caso en esto se cumplió con la previsión del artículo 35, y en el segundo se advierte que solamente se las menciona sin sacar conclusiones de ellas, y se rechaza expresamente la del 22 de febrero de 1969. En definitiva, los expertos fijan el valor del inmueble expropiado en la cantidad de SETENTA Y CUATRO MIL BOLIVARES (Bs. 74.000,00), que resulta de establecer un precio unitario de Bs. 1,85 por metro cuadrado, para lo cual calcularon la capitalización de los intereses aproximados sobre la inversión del propietario.

La circunstancia de haber calculado los expertos el valor del bien expropiado con base en el rendimiento del capital de la propietaria puede que adolezca de falta de técnica, pero ello obedeció a la buena voluntad de los peritos de arribar al justo valor de la cosa, explicable empeño si se piensa que no tuvieron a su orden otros factores de ponderación que les permitiera hacer una mejor experticia; pero ello no implica el que incurrieran en el vicio de ilegalidad.

b' *Valor Fiscal*

1379. CF 28-4-60  
G.F. N° 28, 1960, p. 32

*En el justiprecio de inmuebles expropiados debe tomarse en cuenta por los peritos su valor fiscal o declarar la imposibilidad en que se encontraron de conocerlo: la omisión de ello vicia de nulidad el justiprecio.*

Además, observa la Corte que en dicho dictamen, como también lo alega el Síndico Procurador Municipal, no se hizo alusión alguna al *valor fiscal* del inmueble declarado o aceptado por el propietario, requisito legal que también debe ser tomado en cuenta, según lo exige expresamente el citado artículo 35 de la Ley de Expropiación; y si es que ese requisito no existe, y no puede ser determinado, están los expertos en la obligación de hacer tal manifestación, luego de haber hecho las indagaciones del caso; pero

el silencio sobre tal elemento, cuya apreciación es legalmente obligatoria, constituye también violación a lo dispuesto en la ya mencionada norma.

1379 bis. CSJ - SPA 22-5-68  
G.F. N° 60, 1968, pp. 105-106

*Al lado de los elementos necesarios para la realización del avalúo, debe tomarse en cuenta el valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado por el propietario.*

Por otra parte, observa la Corte, que la probable producción del inmueble que ha servido de base para determinar en el presente caso, el monto de la indemnización, es tan sólo un elemento al cual se llega por las operaciones y cálculos que se hacen para fijar el justo valor de la cosa expropiada, y como tal lo aprecia la Corte, a los fines de la presente decisión.

En efecto, el avalúo del juicio expropiatorio no puede resultar, únicamente, de operaciones aritméticas o con exclusivo valor matemático, sino de una serie de circunstancias parcialmente enunciadas en la Ley y que tienen por finalidad la determinación del valor económico de la cosa en razón de su situación jurídica. En consecuencia, al lado de la especificación de ese bien, de su probable producción y de todas las otras circunstancias que influyen para determinararlo, hay que tomar también en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación y los precios medios o que se hayan vendido en los últimos doce meses, inmuebles similares. Por tales motivos, la opinión de los expertos solicitada por la Corte en el presente caso, hubo de ser ampliada para poder fijar definitivamente el monto de la indemnización.

*c' Valor Comercial*

1380. CSJ - SPA 7-4-65  
G.O. N° 27734, 12-5-65, pp. 206.436 - 206.437

*Quando la ley de expropiación ordena a los peritos tomar en cuenta el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación, no se refiere a las transmisiones del inmueble a expropiar que se hayan reali-*

*zado dentro de los seis meses inmediatamente anteriores al Decreto expropiatorio, sino las verificadas en época anterior a dicho término.*

Ahora bien, los vicios que se le imputan a la sentencia apelada derivan de la existencia de presuntos errores aritméticos en el Informe presentado por los peritos, errores admitidos en la sentencia apelada, en la cual expresamente se ordena que sean debidamente aclarados por los expertos firmantes del informe, sin indicar concretamente la sentencia de primera instancia en qué consisten los errores que deben ser aclarados.

Con relación a estas objeciones observa la Corte, que, por "error aritmético" debe entenderse el yerro en que se incurre al realizar incorrectamente determinadas operaciones aritméticas, tales como la suma, la sustracción o resta, la multiplicación, la división o el simple cálculo de porcentajes; la revisión y eventual corrección de posibles errores de esta naturaleza no exige conocimientos especializados, y por lo tanto no requiere la intervención de expertos.

A este respecto se estima que el sentenciador de primera instancia ha debido efectuar la revisión de los posibles errores aritméticos en que incurrieron los peritos, algunos de los cuales fueron oportunamente señalados por los apoderados del Instituto expropiante, y si, como resultado de tal revisión, esos errores eran fácilmente corregibles, ha debido proceder a la correspondiente enmendadura, señalando en caso contrario y de manera concreta en qué consistían los errores, cuya corrección exigiría la intervención de peritos.

Por consiguiente tales faltas materiales podrían ser suficientemente subsanadas en este fallo. Sin embargo, como la apelación del Banco Obrero abarca también la impugnación del justiprecio por estimar que no cumple con los requisitos previstos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, es indispensable analizar si en realidad el peritaje adolece de tales vicios, antes de llevar a cabo las correcciones de las operaciones aritméticas a que se ha hecho referencia.

En efecto, entre los vicios que se aprecian en el justiprecio examinables de oficio por la Corte por ser de materia de Orden Público, merece especial consideración el que se refiere al "valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de Expropiación", requisito éste que de manera expresa es exigido por el artículo 35 *ejusdem*. En este sentido los peritos manifiestan en el justiprecio que "de las investigaciones realizadas se desprende que *durante los seis meses anteriores al Decreto de Expropiación* dictado por el Presidente de la República bajo el N° 148 el día 25 de setiembre de 1959 no fue realizado

sobre los terrenos en cuestión ningún acto de transmisión que esté rodeado de las apariencias de un documento público y que por lo tanto deba ser tomado en cuenta a los fines de este estudio” (página 16 del Informe).

Como puede observarse, los peritos han aplicado erróneamente el texto del referido artículo, porque el significado de esa norma es que no deben ser consideradas las transmisiones del inmueble a expropiar que se hayan realizado dentro de los seis meses inmediatamente anteriores al Decreto expropiatorio, sin las verificadas en época anterior a dicho término. Así lo ha dejado establecido la Corte en sentencia de fecha 5 de agosto de 1959 (Gaceta Forense segunda etapa N° 25, página 115). Ahora bien, existen en autos datos precisos que revelan que el inmueble expropiado fue objeto con anterioridad al expresado lapso de seis meses de diversas y sucesivas transmisiones cuyos precios no tomaron en cuenta los peritos para los efectos del justiprecio; en efecto de la documentación que aparece en el expediente se desprende que el inmueble, objeto de la expropiación fue integrado mediante la adquisición de lotes en fechas diferentes; cuatro lotes de aproximadamente 500.000 M<sup>2</sup>. fueron adquiridos por el señor Roberto Añez Weill, el trece de agosto de 1953, y el veinte de marzo de 1954, por la suma de ochenta y dos mil ochenta y siete bolívares con veinte y cinco céntimos (Bs. 82.087,25) y aportados por el mencionado ciudadano al Parcelamiento Las Vegas con fecha treinta de setiembre de 1955, por la cantidad de cinco millones noventa y nueve mil bolívares (Bs. 5.099.000,00). Con fecha 17 de mayo de 1956 el mismo ciudadano aporta otro lote de una superficie aproximada de 120.000 metros cuadrados por doscientos cuarenta mil bolívares (Bs. 240.000,00); otro tercer lote fue aportado por cien mil bolívares (Bs. 100.000,00), valor de su adquisición el mismo día; un cuarto lote fue adquirido en compra por la Urbanizadora Las Vegas al señor Alonso J. Van Der Biest por la suma de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), lote comprado el mismo día por el mencionado ciudadano en ciento sesenta mil bolívares (Bs. 160.000,00) y finalmente, con fecha tres de diciembre de 1956, el Parcelamiento Las Vegas compra al señor Erasmo Padrón un lote por la suma de trescientos cincuenta mil bolívares (Bs. 350.000,00); lotes que, en conjunto, fueron adquiridos por el Parcelamiento Las Vegas en la cantidad de seis millones doscientos ochenta y nueve mil bolívares (Bs. 6.289.000,00).

Los valores de todas estas operaciones han debido ser analizados y tomados en consideración en el avalúo que se impugna; y al haber sido totalmente omitidos se infringió el artículo 35 de la Ley que rige la materia expropiatoria, lo cual, a juicio de la Corte, invalida el justiprecio así realizado, y basta, por sí solo, para que proceda la impugnación formulada por el Instituto expropiante, sin que sea necesario el análisis de otros efectos o vicios de que pueda adolecer el dictamen pericial.

1381.

CF

5-8-59

G.F. N° 25, 1959, pp. 138-141

*Para determinar el valor comercial, las operaciones a que se refiere la ley han de ser las registradas.*

Toda disposición que regula la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, porque ese derecho del Estado establecido por la Constitución Nacional constituye una limitación a otro que ella misma reconoce y garantiza a los habitantes de la República, como es el de la propiedad. Por consiguiente, el quebrantamiento de cualquiera de esas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes, y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio.

En cumplimiento de ese deber, entra esta Corte a decidir ahora ciertas cuestiones que aun cuando no han sido planteadas por ninguna de las partes, pueden ser decididas sin instancia de ellas.

En la sección de su informe dedicado a estudiar el "valor fiscal del inmueble, declarado o consentido por el propietario", la mayoría de los peritos dejan constancia de que la mitad indivisa del fundo la adquirieron los demandados en este juicio, conforme a documento autenticado en la Notaría Pública Segunda de Caracas, el 26 de noviembre de 1955 y protocolizado en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda el 25 de enero de 1956, "es decir, dentro del lapso de seis meses, a contar del Decreto de Expropiación que fue dictado el 13 de julio de 1956, pero los peritos se permiten observar que la operación se realizó por documento autenticado el 23 de noviembre de 1955 y tenía desde entonces fecha cierta y plena validez entre las partes".

Si es indiscutible que el documento aludido tenía fecha cierta, plena validez y surtía todos sus efectos entre las partes contratantes, no lo es menos que la Nación no tenía ese carácter en tal contrato, por lo cual no puede producir efectos contra ella. Por otra parte, las disposiciones pertinentes de la Ley de Expropiación no dejan lugar a dudas sobre la clase de documentos a que se refiere cuando, en su artículo 35 habla de "actos de transición". Estos actos, nadie lo disputa, son aquéllos que tienen por objeto el inmueble expropiado; y el artículo 21 *ejusdem* dispone que "La autoridad judicial ante quien se introduzca la solicitud (de expropiación) ... pedirá a la Oficina u Oficinas de Registro respectivas, cuando no hubieren sido acompañados a la solicitud, todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes relativos a la finca que se pretende expropiar, los cuales deberán ser remitidos a la brevedad posible". "Actos de transición" de la propiedad y "actos concernientes a la propiedad", en lenguaje jurídico, expresan aquí una misma cosa, tanto más cuanto que estos últimos han de solicitarse en una Oficina de Registro Público.

Además resultaría ilógico que la Ley ordenara a los peritos tener a la vista documentos, que, como sucede con los autenticados no registrados, pueden no estar a su alcance o son difíciles de localizar.

Por lo tanto, los peritos evaluadores, al tomar en cuenta el día 26 de noviembre de 1955 —fecha de la autenticación del documento de venta de la mitad indivisa del fundo—, para fundamentar su decisión de excluirla del lapso de seis meses que señala el artículo 35 de la Ley de Expropiación, procedieron ilegalmente, porque es la formalidad del registro del documento, la que lo hace oponible *erga omnes* y la que la determina. En este caso, esa fecha es la del 23 de enero de 1956 y, por tanto, el precio de la venta a que él se contrae, no ha debido tomarse en cuenta para los efectos del avalúo, por estar dicha venta comprendida en la prohibición establecida por el texto legal citado arriba.

En el mismo informe exponen la mayoría de los peritos evaluadores que “la otra mitad del fundo fue adquirida conforme a documento protocolizado en la citada Oficina de Registro el 20 de febrero de 1956 por el precio de Bs. 2.589.000. Esta operación de transmisión de precio no se toma en cuenta porque cae dentro del lapso de seis meses a que se refiere la Ley de Expropiación en su artículo 35”.

No obstante esta categórica manifestación, más adelante, en el mismo informe escriben: “Por haber transcurrido entre la primera compra de la mitad de los derechos y la segunda compra de la otra, sólo menos de tres meses, y no pudiendo tomarse en cuenta esta última compra, por las razones que arriba se expusieron, los peritos hemos considerado equitativo estimar la segunda compra en el mismo precio en que se hizo la primera, o sea, en Bs. 600.000”.

Salta a la vista la contradicción en que incurre la mayoría de los peritos evaluadores. No se ve qué diferencia pueda haber entre “tomar en cuenta” y “estimar” el valor de una compra. Si se “toma en cuenta” el valor de una cosa, se está estimando o apreciando ese valor; y si estima o aprecia ese valor, se está tomando en cuenta. Y si se dice que no se toma en cuenta el valor de una cosa y enseguida se estima ese valor, se incurre en una clara e incuestionable contradicción.

Por otra parte, de acuerdo con las disposiciones del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en lo que se refiere a los actos de transmisión del inmueble expropiado, los peritos deben tomar en cuenta el “valor establecido” en esos actos, cuando se hayan realizado antes del lapso de seis meses que allí se establece. Pero no está autorizados, porque la Ley no lo dice, a sustituir ese valor, fijado por las partes en el respectivo contrato de compra-venta por una estimación *ad-hoc* hecha por ellos; y mucho menos, a incluir ese valor “estimado” entre los elementos que han de tener en cuenta para la determinación del justiprecio

definitivo. En consecuencia, al proceder de esta manera, la mayoría de los expertos se extralimitó nuevamente en el ejercicio de sus funciones, lo que también hace nulo, por causa de ilegalidad, el dictamen que suscribieron.

đ' *Valor Medio*

1382. CFC - SF  
M. 1945 pp. 329-332

12-12-44

*Cómputo de los lapsos para determinar los valores del justiprecio.*

En cuanto al punto de donde deba partirse para comenzar a contar hacia atrás, los últimos doce meses dentro de los cuales deben buscarse datos para establecer el precio medio, puede decirse que las partes están de acuerdo en que el sentido claro de la disposición legal es que ese lapso se cuenta a partir de la oportunidad en que ha de hacerse el justiprecio. Así lo pidió el apoderado apelante en su escrito de 20 de setiembre de 1944, dirigido a esta Sala; y así también lo defiende el representante de la Nación en su escrito de 26 de junio de 1944, como se lee en el párrafo, que textualmente dice así: Es indudable que refiriéndose la disposición legal citada, al *justiprecio* y al establecer reglas a que han de someterse los peritos en el *justiprecio*, las expresiones usadas en su 2º, 3º y 4º ordinales: "anterior no más de doce meses"; "en los últimos doce meses"; y "en los últimos dos años", *han de entenderse referidas a dicho acto del justiprecio, y no, como lo pretenden los expertos, a la fecha de la solicitud de expropiación*".

Pero lo lamentable es que, a seguidas de este párrafo tan acertado, se contradice el representante de la Nación afirmando que los lapsos dichos previstos por la ley, deben referirse a la fecha de la decisión judicial, porque en la fecha de tal declaración de expropiación pasó la propiedad del expropiado al expropiante, y el justo precio de la cosa es el que tenía en esa oportunidad. Pero esta afirmación es errónea, y lo es también la razón en que se la apoya de haberse reunido en esa fecha de la decisión judicial el consentimiento voluntario del expropiante con el consentimiento forzado del expropiado. Si se reúnen esos dos consentimientos en tal ocasión; pero es sólo el consentimiento en cuanto a la necesidad de la expropiación; no hay todavía *acuerdo en cosa y precio*, indispensable para la formación de la venta y por tanto para que haya el transferencia del dominio. Todavía, aun dictada la sentencia, no se sabe

ni siquiera si el precio será fijado por las partes mismas en común acuerdo, o si habrá que ocurrir a una experticia.

El procedimiento de expropiación varía sustancialmente de una legislación a otra; y por ello en los distintos países se han dado soluciones concretas muy diversas en este punto. Y cuando en la ley no se ha dado una norma sobre el particular, la doctrina y la jurisprudencia han ofrecido soluciones discrepantes con argumentos no despreciables para cada solución. Hasta la adoptada en el caso actual por los expertos, al escoger como punto de partida de los doce meses, la iniciación del procedimiento, ha tenido sus partidarios.

Entre nosotros no es preciso ocurrir a teorías; basta atenerse al claro sentido de la ley. Esta, al darles normas a los expertos, para obtener un promedio de precios y emplear las expresiones: "Últimos doce meses", "últimos dos años", se refirió con toda precisión a los doce meses o dos años que inmediatamente hayan precedido a la labor de los expertos, porque el vocablo "último" tiene una significación absoluta. Para que lo "último" no sea en realidad lo *último*, porque en casos especiales se le quiera dar a esta expresión un sentido *relativo*, relacionándola con otro hecho no actual o futuro, sino *pasado*, sólo entonces es cuando surge la necesidad de añadir otras palabras limitativas de aquel concepto absoluto, como por ejemplo: los últimos doce meses, "*contados desde tal o cual hecho*". Es lo normal y así lo ha practicado siempre el legislador.

Este tuvo indudablemente razones poderosas para no introducir ningún elemento de relatividad, a fin de que se comprendiera que eran los doce meses que inmediatamente precedían al justiprecio. Consideró que ni antes del justiprecio, ni tampoco antes de la consignación del precio en el Tribunal ha podido quedar transferido el dominio, pues aunque la expropiación es una venta, no siempre la propiedad se transmite antes de la entrega del precio, o por lo menos antes de que se haya fijado el precio. El propio texto constitucional que autoriza la expropiación y la Ley especial que la rige no permiten que pueda considerarse ya transmitida la propiedad al expropiante, antes de la consignación del precio. El artículo 32, ordinal 2º de la Constitución Nacional dice que "sólo mediante juicio contradictorio e indemnización previa, podrá ser declarada la expropiación". No se concibe que se haya transferido la propiedad, que es cabalmente el sentido etimológico de la palabra *expropiación*, antes de declararse ésta, y el texto constitucional citado requiere que la indemnización (precio) sea *previa* a la declaración de expropiación.

También la Ley especial de esta materia de 1936 que rige este asunto en su artículo 3º prohíbe *llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles, sino mediante estos requisitos: 1º...; 2º...; 3º justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse; 4º Pago previo del precio que representa la indemnización en dinero efectivo*".

De modo, pues, que no obstante ser lo normal que en las ventas ordinarias las prestaciones recíprocas se cumplen simultáneamente y basta para quedar transferida la propiedad que haya acuerdo en cosa y precio (artículo 1.514 del Código Civil de 1922), en la venta especial por expropiación se ha creado expresamente la excepción de que no sólo la fijación del precio, sino también el *pago mismo de éste sea previo*.

Asimismo el artículo 25 de la misma Ley especial de 1936, al hablar de la decisión judicial que recae sobre el juicio de expropiación, no le da la naturaleza de declaración de expropiación realizada, sino la llama "*declaración de la necesidad de ocupar*", esto es, *necesidad de que se expropie*; y aunque la ley autoriza en casos excepcionales una ocupación también *previa*, es sólo ocupación temporal, por seis meses cuando más, no con el carácter de propietario, puesto que en tales casos de ocupación temporal, la ley obliga al ocupante a pagarle al propietario los perjuicios que la causa (artículos 42, 45 y 46).

El propio Código Civil que requiere para que haya venta *acuerdo en cosa y precio* (artículo 1.514) no considera que hay precio todavía, y por tanto no hay venta ni traslación de dominio, aunque se haya convenido en que el precio sea fijado por un tercero (por ejemplo: expertos), mientras las partes no hayan elegido a ese tercero, o al menos hayan fijado ellos el modo de nombrarlo (artículo 1.520 del Código Civil de 1922). Pues bien, en el juicio de expropiación, cuando recae la decisión judicial no hay todavía precio, ni tampoco se ha fijado por las partes el modo de nombrar el tercero; y *lo que es más decisivo*, no se puede saber todavía si las partes fijarán el precio por sí mismas, u ocurrirán a la experticia, pues antes de adoptar este medio, debe fijar el Tribunal día y hora para que las partes concurren con el fin de lograr un avenimiento en cuanto al precio de la cosa (artículo 25 de la Ley especial de 1936; 27 de la vigente hoy). Esta circunstancia es de mucha trascendencia porque entre la fecha de la decisión judicial, en que no se sabe todavía nada sobre precio, y la reunión en el Tribunal para el acto de avenimiento, puede pasarse un tiempo considerable durante el cual no puede pensarse que se haya transmitido la propiedad al expropiante por estar esto pendiente de que haya o no el avenimiento. En el caso de estos autos la decisión judicial fue dictada el 16 de noviembre de 1943 y todavía casi dos meses y medio después aún no se habían reunido las partes para tratar de ponerse de acuerdo sobre el precio. Fue sólo el 27 de enero de 1944, cuando se verificó ese acto en el Tribunal y sólo entonces fue cuando se puso de manifiesto la necesidad de ocurrir a la experticia.

Haciéndose cargo de las claras expresiones del legislador en los varios preceptos citados, esta Corte, en su decisión de 16 de noviembre de 1943, no pudo declarar efectuada la expropiación,

sino tan sólo se limitó a *disponer* “que se lleve a efecto la expropiación”.

En consecuencia, se concluye que los lapsos señalados en los ordinales 2º, 3º y 4º del artículo 33 de la vigente Ley de Expropiación, deban empezarse a contar partiendo de la fecha en que fueron nombrados los expertos; y como la experticia anterior quedó sin ningún valor ni efecto, correrán de nuevo aquellos lapsos a partir de la nueva elección de los peritos.

1383.

CF

5-8-59

G.F. N° 25, 1959, pp. 120-122

*Los inmuebles que los peritos han de tomar en cuenta para calcular el valor medio, han de ser aquellos similares al expropiado, siendo la apreciación de la similitud exclusiva de los peritos.*

La Corte observa: En el campo del procedimiento civil o penal podría 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 efecto decisivo 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, aun sobre aquéllos 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 insincerar 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, cuáles 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 juzguen 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 determinado conforme lo que se deja expuesto, que “Debe tenerse presente que cuando el legislador ordena a los peritos 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 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 examen del justiprecio o avalúo 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” (Setencia de 20 de junio de 1952). Y en otra ocasión dejó establecido que “Bien pueden utilizar (los expertos) los elementos que existan en el proceso, pero ninguna ley les 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”.

1384.

CF

5-8-59

G.F. N° 25, 1959, pp. 133-137

*Los doce últimos meses a que se refiere la ley en relación a la determinación de los precios medios deben ser considerados en relación al Decreto de Ejecución y no en relación al avalúo.*

Para poder decidir la cuestión así planteada, se hace necesario precisar primero cuándo comienza y cuándo termina el lapso de doce meses que el artículo 35 de la Ley de Expropiación fija para determinar “los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares al expropiado”.

El artículo 35 de la Ley de Expropiación está compuesto por varias oraciones, enlazadas o correlacionadas una con otra, que forman distintos períodos. La segunda de esas oraciones dice: “Entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta...; el valor establecido en los actos de transmisión (del inmueble expropiado) realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación y “los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares”. A juicio de la Corte, la conjunción “y”, colocada entre los dos incisos del artículo, como copulativa que es,

expresa la correlación que el legislador quiso establecer entre los dos nombrados incisos.

Esta interpretación es, bien se ve, contraria a la establecida por esta misma Corte en auto de fecha 13 de diciembre de 1955, en incidencia semejante a la presente, surgida en el juicio que por expropiación de una faja de terreno, inició la Nación contra el doctor M. A. L. R. En ese auto, cuya parte pertinente copia el apoderado de los demandados en su escrito de 1º de julio de 1958, la Corte, después de exponer las razones que estimó conducentes, se expresó en estos términos: "...es concluyente que los tales "doce últimos meses" no pueden sino referirse a los últimos doce meses considerados con relación al avalúo, o sea los doce meses inmediatamente anteriores al avalúo de que se trata".

Esta Corte se aparta de esa jurisprudencia por considerar, en primer término, que ella crea una segura incertidumbre que surge al considerar el substantivo común "avalúo" —tal como lo trae la Ley, escueto, sin ningún calificativo que lo determine y precise—, como el acto que señala el comienzo del dicho término de doce meses. En efecto, cabe preguntarse cuál será ese acto de avalúo, si el momento en que, de hecho y verbalmente, llegan a un acuerdo la totalidad o la mayoría de los peritos o aquel en que ese acuerdo reducido a escrito, es firmado por aquéllos. Podría sostenerse lo primero, alegando que el concierto de voluntades crea el dictamen; y lo segundo, aduciendo que tal acuerdo de voluntades puede no ser definitivo, puesto que en el lapso que transcurra entre él y su escritura, pueden los peritos obtener nuevos elementos de convicción o apreciar de modo diferente los ya conocidos y, en consecuencia, cambiar o modificar su dictamen. Es posible también —en ambas interpretaciones—, que dentro de ese mismo lapso —acuerdo de los peritos y escritura del dictamen—, en la propia fecha de éste, se realicen una o más operaciones de ventas de inmuebles similares al expropiado, que pudieran ejercer notable influencia en el resultado del promedio que habrán de tener en cuenta los peritos y que, sin embargo, no serían apreciados, o de serlo, tendría que rehacerse el informe.

Todas estas incertidumbres, no por supuestas dejan de ser posibles y, por lo tanto, justifican que no sea aceptable el acto del avalúo como punto de partida para el cómputo del lapso de doce meses que fija el artículo 35 de la Ley de Expropiación.

Pero existen otras razones que apoyan la conclusión anterior. Si los peritos terminan el avalúo antes del plazo que se les haya fijado para cumplir su cometido, o sea, v. g., si en lugar de emplear en ello tres meses se tardan dos, la fecha final del lapso se anticipa también un mes y bien puede suceder que este mismo mes —que no cuenta en el lapso si el informe se hace en dos meses, pero que sí entra en el cómputo si el dictamen se hace en el lapso prefijado o en el de prórroga—, se hayan realizado operaciones de ventas de

inmuebles similares al expropiado, cuyo precio medio influirá, elevándolo o disminuyéndolo, sobre uno más de los fehacientes elementos que deben tomar en cuenta los peritos para determinar el justo precio. De igual manera, si el avalúo se concluye en el lapso prefijado o en el de prórroga, se tomarán en cuenta operaciones de venta que no podrían apreciarse en el caso anterior. Consecuencia, pues, de la jurisprudencia comentada sería el que, en una misma operación de avalúo, los peritos podrían llegar a resultados diferentes, según que aquella concluyera más tarde o más temprano.

Tampoco encuentra esta Corte que de los términos del auto de 13 de diciembre de 1955, antes citado, pueda deducirse, como lo quieren los demandados, que “el lapso de los últimos doce meses para la investigación y examen de los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares”, sea el de la fecha de la juramentación de los peritos. Esa juramentación es una solemne formalidad legal que está obligado a cumplir todo funcionario o empleado público antes de entrar a desempeñar un cargo. No constituye una característica especial de ejercicio del cargo de perito, ni es parte intrínseca del *avalúo*, que es el que esta Corte señaló como comienzo del tantas veces nombrado lapso en su auto antes citado. Y por lo que se refiere al texto del artículo 35 de la Ley de Expropiación, tampoco nombra, ni se refiere, ni siquiera incidentalmente, al juramento de los peritos, por lo que, tomarlo como fecha inicial del lapso de doce meses que él establece, no sería su exclusiva atribución del legislador.

Es cierto, como acertadamente y fundada en razonamientos absolutamente jurídicos sostiene la representación de los demandados, que “el decreto de expropiación es una mera declaración del expropiante que, apreciada en sí misma, ninguna mudanza o cambio de sustitutivo realiza sobre el derecho de propiedad del objeto a expropiarse”. La misma Ley de Expropiación, en su artículo 6º, da valor de ley a esa doctrina al disponer que “la traslación del dominio a cualquier título durante el juicio de expropiación, no lo suspende, pues el nuevo dueño, queda de derecho subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior”. De manera que, si durante el juicio, es decir, con posterioridad al Decreto de expropiación, la persona sujeta a la expropiación de su cosa puede hacer a cualquier título, traslación del dominio de la misma, es porque la Ley lo considera todavía propietario, único capaz para realizar tales transmisiones. Pero, a juicio de esta Corte, el hecho de que el sujeto cuyo bien ha de expropiarse continúe siendo su propietario después de dictado el Decreto de expropiación, no es el obstáculo para que la Ley tome la fecha de tal Decreto como punto inicial de determinado lapso. Son cuestiones diferentes, que en manera alguna se excluyen: la una de derecho sustantivo, la otra de procedimiento.

No escapa a los juzgadores que con la designación que hace la Ley de dicho Decreto como punto de partida del lapso de doce

meses, no se alcanza el objetivo de determinar un precio que compense con absoluta equidad, el valor de la cosa expropiada. Pero ante la forma como está redactado el artículo 35 de la Ley de Expropiación, no cabe otra interpretación, jurídica ni gramatical, que la que ha sido expuesta en este fallo. Al menos, ofrece la indudable ventaja de determinar con toda precisión el comienzo del lapso de doce meses pactado en dicho artículo, a la vez que elimina la ilógica y ajurídica posibilidad de que en una misma operación de avalúo se llegue a resultados diferentes, según el tiempo que se invierta en su realización.

Determinado como queda que la fecha del Decreto de expropiación es la que señala el comienzo del lapso de doce meses que pauta el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, toca a esta Corte decidir si es o no procedente la impugnación del peritaje efectuado en este juicio, formulada por el apoderado de los demandados en su escrito de fecha 1º de julio de 1958.

1385.

CF

28-4-60

G.F. N° 28, 1960, pp. 30-32

*Los últimos doce meses a que se refiere la ley de expropiación, se contraen a los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación.*

A este respecto, y en forma previa, observa la Corte que, como ya ha sido decidido en anterior oportunidad, “los últimos doce meses” a que se refiere el artículo 35 de la Ley de Expropiación, se contraen a los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación. En el caso de autos tal Decreto, que incluye el inmueble a que se contraen estas actuaciones, y que aparece publicado en la Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal, N° 9.542, de fecha 29 de agosto de 1958; tiene fecha 26 del mismo mes y año (folio 4 del expediente); por consiguiente, el lapso de los doce meses anteriormente indicado, es el comprendido entre el 26 de agosto de 1957 y el 26 de agosto de 1958. Hay que examinar, pues, si en el dictamen impugnado, las operaciones que tomaron en cuenta los expertos se refieren a inmuebles similares al expropiado que se vendieron dentro de aquel lapso.

En el dictamen impugnado se expresa:

“Aparte de la clase, calidad, situación, dimensiones y otros factores ya señalados que intervienen para fijar su justo valor, nos encontramos con los siguientes hechos: a) la Municipalidad del Distrito Federal adquirió el inmueble situado en el ángulo Suroeste de la Esquina de La Bolsa, que fue propiedad de la Compañía

Anónima L. E. de Venezuela y que tiene un área de once metros por veinte y cinco aproximadamente, a razón de cuatro mil veinte y dos bolívares el metro cuadrado; b) el B. M. y A. adquirió dos inmuebles en el ángulo Sureste de la Esquina de San Francisco en las siguientes condiciones: uno, con área de ciento ochenta y ocho metros cuadrados, a razón de tres mil ciento noventa bolívares el metro cuadrado, y el otro, de doscientos siete metros cuadrados, a razón de cuatro mil noventa y ocho bolívares el metro cuadrado. Ambas operaciones constan en documentos registrados en la Oficina Subalterna de Registro del Primer Circuito del Departamento Libertador el 27 de junio de 1958, bajo el N° 106, Protocolo 1°, Tomo 11 y el 7 de mayo de 1958, bajo el N° 41, Protocolo 1°, Tomo 10; c) igualmente tenemos conocimiento de que fue celebrado un contrato entre el Gobernador del Distrito Federal, debidamente autorizado para dicho acto por el Concejo Municipal del mismo Distrito, mediante el cual compulsados el precio en efectivo pagado al vendedor y la exoneración del pago de la plusvalía (contribución de mejoras) que pudiera adquirir la parte no cedida de dicho inmueble, el cual es propiedad de la señora M. de P. M. y apreciados estos últimos beneficios prudencialmente, puede calcularse como de dicha operación ha sido hecha a niveles de precios más o menos similares a los ya enumerados. Este inmueble está situado en el mismo sector de Traposos. Dicho contrato fue reconocido ante el Notario Público Tercero de Caracas con fecha 3 de agosto de 1959”.

Como claramente puede observarse, de las cuatro operaciones que mencionan los expertos en su dictamen, sólo una de ellas, la realizada por el B. M. y A. con fecha 27 de junio de 1958, aparece dentro del lapso de los doce meses anteriores al Decreto de Expropiación que, como se ha dicho, es el comprendido entre el 26 de agosto de 1957 y el 26 de agosto de 1958.

Es evidente, pues, como ya lo ha decidido esta misma Corte en sentencia de fecha 5 de agosto de 1959, que un dictamen elaborado en estas condiciones está viciado de nulidad, “ya que más de la mitad de los datos de que se valieron los expertos para determinar uno de los elementos legales (artículo 35) que habían de tomar en cuenta para la fijación del justo precio, fueron incluidos en el cálculo contrariando una disposición expresa de la Ley”.

*Véase N° 1372.*

c. *De carácter particular*

1386. CFC - SF 12-7-43  
M. 1944, p.2

*La indemnización en la expropiación debe comprender, además del precio real de la cosa, los daños y perjuicios que le cause al propietario la ocupación previa.*

“En materia de expropiación el criterio dominante es que la indemnización que se da al propietario debe comprender el precio real de la cosa y los daños y perjuicios que le proporciona la ocupación forzada; por lo cual el propietario tiene el derecho de reclamar un justiprecio mejor”.

1387. CSJ - SPA 3-7-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 67-68

*No procede el pago por daños causados al perder el expropiado un contrato de servidumbre, porque no fueron planteados en la contestación de la demanda. Además, los beneficios y sacrificios que comparta la servidumbre pasan al expropiante, por la adquisición del fundo.*

Pero observa la Corte que en ninguna parte de la contestación a la demanda, el apoderado de los demandados llega a plantear la reclamación ni a solicitar que se acuerde indemnización alguna por los perjuicios que a causa de la expropiación acarrearía a sus representados la privación de la servidumbre que existe sobre el fundo XX, bien porque entendiera que una vez transferida la propiedad del fundo por el acto jurídico forzoso de la expropiación, terminaba para los expropiados el goce y aprovechamiento del beneficio que comportaba el establecimiento de la expresada servidumbre y por consiguiente sería el nuevo propietario, en el presente caso el Instituto Agrario Nacional, quien con carácter sobre el fundo XX habría de soportar la limitación al derecho de propiedad que implica la servidumbre de uso y ocupación de superficie constituida a favor de la Compañía Creole, y que, lógicamente, debía también aprovechar los rendimientos económicos derivados del contrato por el cual el propietario anterior estableció la referida servidumbre; o quizás porque consideró que el precio asignado a la finca cubría el posible perjuicio y en consecuencia abarcaba la indemnización por concepto de lucro cesante.

Por tanto, a juicio de esta Corte, la decisión del Juez que acordó la indemnización a los sucesores de Sixto Gil Natera por daños causados al perder el contrato de servidumbre que tiene celebrado con la Creole Petroleum Corporation, cuando dichos daños y perjuicios no fueron demandados y menos aún probados, constituye evidente violación del artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el 162 *ejusdem*. Así se declara.

1388. CSJ - SPA 7-4-65  
G.O. N° 27734, 12-5-65, p, 206.437

*La indemnización que ha de pagarse al expropiado debe corresponder al valor actual del bien, por lo que es de equidad, considerar la posible utilización futura del bien expropiado, entre los elementos que el perito debe tomar en cuenta.*

Sin embargo, estima conveniente la Corte hacer una breve consideración en cuanto a la forma cómo los peritos calcularon la posible producción del inmueble. En efecto, los peritos actuaron en base a una hipotética y probable producción de la finca, en atención a que en el momento de producirse la expropiación no existía ninguna productividad actual. A tal respecto estima la Corte, como ya lo ha sostenido en otros fallos, que la indemnización que ha de pagarse al expropiado está destinada a compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación. Esa indemnización o justiprecio debe corresponder al *valor actual* del bien, ya que, como lo tiene establecido la Corte en anterior decisión “el ideal en lo que se refiere a la indemnización por causa de expropiación, es que el propietario ni quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación” (sentencias de 5 de agosto de 1959 y de 24 de febrero de 1965). Lógicamente, es de equidad, el considerar la posible utilización futura del bien expropiado, entre los elementos que el perito, dentro de su facultad de apreciación, debe tomar en cuenta.

Por tales razones discrepa la Corte del procedimiento empleado por los peritos en el caso de autos, para calcular la productividad futura de la finca expropiada; en efecto, los mencionados peritos, realizaron un amplio y pormenorizado estudio urbanístico, estimando finalmente los precios de las parcelas, inexistentes para el momento de la expropiación, como si estuviesen totalmente urbanizadas, concluyendo en cifras estimativas que indudablemente se refieren a eventuales e hipotéticas ganancias.

En el caso de autos, puede admitirse que existía un propósito urbanístico de la zona, destino que aparece señalado en el propio Decreto de Expropiación; asimismo, puede apreciarse la finalidad

urbanística con base en las autorizaciones provisionales otorgadas por el Organismo competente, para cuya ejecución se habían realizado inversiones, elementos éstos que deben ser tomados en cuenta por los peritos para la determinación del justiprecio actual de la firma expropiada.

Finalmente observa la Corte que los peritos deben limitarse a aplicar sus conocimientos especiales a los datos técnicos y reales que le señala la Ley, pero en manera alguna deben decidir conforme a *su leal saber y entender*, ya que esta forma de actuación sólo corresponde a los árbitros arbitradores.

1388 bis. CSJ - SPA 4-7-67  
G.F. N° 57, 1967, pp. 13-15

*Los factores que deben tomar en cuenta los peritos a los efectos de las expropiaciones agrarias, deben ser expuestos íntegramente en el Informe respectivo.*

Con respecto a la impugnación del avalúo, por no haber tomado en cuenta los peritos, según el impugnante, los factores de ponderación determinados por el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria, la Corte observa:

La citada disposición legal señala y distingue:

Los factores que han de tomarse en cuenta en el avalúo de los predios rústicos que se adquieran a título oneroso para los propósitos de la Reforma Agraria; y en criterio de la Corte dichos requisitos deben hacerse constar íntegramente en el respectivo informe pericial o, en su defecto, las razones que hayan tenido los expertos para no considerarlos, puesto que se trata de una materia fundamental en el procedimiento expropiatorio que debe ser determinada con precisión en virtud de que en ella está contenida la cantidad que debe pagar el expropiante y recibir el expropiado como valor real y sincero del fundo.

En esta emergencia, la experticia se justifica, porque la impone la Ley y porque la fijación del avalúo exige una comprobación por medio de conocimientos especiales que pueden resultar difícil o imposible verificar a los jueces por sí solos. En efecto, esa prueba resulta del estudio comparativo que hacen los expertos, atendiendo a los requerimientos del artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria y a cualesquiera otros que sirvan para fijar el justo precio y todos los demás a que pueda referirse la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social o las disposiciones del ordenamiento legislativo nacional que no se opongan a ellas. Ahora bien, si el avalúo tiene por objeto determinar el precio justo que debe pagarse por la finca que se trata de expropiar, la decisión definitiva sobre la

validez o nulidad del mismo es impugnabile y recurrible ante esta Sala conforme a lo ordenado por el ordinal 2º del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria. Pero si es verdad que contra las decisiones del Juez de la causa se dan apelaciones y recursos a que se refiere dicha disposición legal, la Ley de Reforma Agraria ni la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social contienen procedimiento alguno que permita cumplir un trámite determinado cuando el avalúo de los peritos ha sido impugnado por las partes o por una de ellas, motivo por el cual tal situación, al no estar contemplada por una disposición precisa de la Ley, debe ser resuelta, teniendo en consideración las disposiciones del derecho común que regulan casos semejantes o materias análogas, aplicables de modo supletorio en virtud del artículo 208 de la Ley de Reforma Agraria y del artículo 4º del Código Civil; y, si en realidad existen diferencias notables entre la experticia exigida por el procedimiento expropiatorio en materia de Reforma Agraria y la experticia del procedimiento ordinario, tanto por el objeto que se considera como por el fin de las apreciaciones y estimaciones respectivas, es necesario concluir, que en casos como el presente, en que ha surgido conflicto en torno al dictamen de los avaluadores y en que por efecto de la transacción celebrada entre las partes, la experticia se tiene como complemento de aquélla, ese conflicto debe resolverse con arreglo a lo dispuesto por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil que atribuye al Tribunal la facultad de fijar definitivamente la estimación, oyendo previamente a otros dos peritos de su elección para decidir sobre lo alegado respecto al avalúo excesivo de los fundos expropiados. A tal conclusión arriba la Corte, reiterando el criterio establecido por ella misma, en sentencia dictada por esta Corte con fecha 4 de mayo de 1948. En esa ocasión se dijo y ahora se reafirma, que por cuanto no existe identidad entre el justiprecio de la expropiación y la experticia regida por el artículo 174 del Código citado, el procedimiento señalado por éste debe aplicarse de acuerdo con las modalidades peculiares o especiales del procedimiento expropiatorio.

1389. CSJ - SPA  
G.F. Nº 66, pp. 208-209

3-12-69

*La indemnización debe comprender, además del pago del valor del fundo, los intereses correspondientes a la cantidad que ha de pagarse en efectivo y los correspondientes a los bonos que deben entregarse al expropiado.*

A este respecto, se observa:

Con ocasión de resolver un pedimento similar, en un juicio de igual naturaleza, dijo la Corte en sentencia de fecha 20 de enero

de 1966 “que por cuanto el artículo 101 de la Constitución autoriza la expropiación mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, concepto que no es equivalente al del justo valor de la cosa expropiada, debe considerarse cualquier otro elemento señalado como integrante de aquella indemnización; que aun cuando no existe disposición legal precisa sobre la materia, por imperativo de los artículos 9° del Código de Procedimiento Civil y 4° del Código Civil, los Tribunales han de decidir tomando en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas y aun los principios generales del derecho, que la Sala encuentra base para decidir, tanto en la correcta interpretación del artículo 101 de la Constitución, como en las disposiciones contenidas en los artículos 40, 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en el artículo 1.746 del Código Civil y en el Ordinal 1° del artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria”.

Con apego en tal argumento la Corte concluyó diciendo que la indemnización debe comprender además del pago del valor del fundo, los intereses correspondientes a la cantidad que ha de pagarse en efectivo, a la rata del 3% anual y los correspondientes a los bonos que deben entregarse a los expropiados, la rata en ellos estipulada, desde el día de la ocupación previa hasta el definitivo pago. En consecuencia, sobre la cantidad que según esta sentencia debe pagarse en efectivo, pagará el Instituto Agrario Nacional, intereses a la rata del 3% anual, desde la fecha de la ocupación previa, esto es, desde el 28 de octubre de 1966, hasta el día del pago definitivo; y sobre la cantidad que debe pagarse en bonos de la Deuda Agraria, pagará intereses, calculados en el mismo lapso, a la rata correspondiente a dichos bonos.

1390. CSJ - SPA 29-5-72  
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, pp. 40-41

*Si el dictamen de los expertos es insuficiente, el Tribunal debe ordenar que los expertos aclaren o amplíen su informe sobre los puntos o aspectos concretos, en lugar de ordenar una nueva experticia.*

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la expropiación supone el pago de una “justa indemnización”, objetivo que el legislador trata de alcanzar al disponer que, de no lograrse un avenimiento entre las partes, debe avaluarse el bien de cuya expropiación se trate, por medio de peritos, quienes para cumplir cabalmente su cometido, han de someterse a las normas generales que rigen la experticia en el derecho común, y, muy especialmente, a las reglas y criterios establecidos en las leyes sobre la materia.

Entre las normas del derecho común que los expertos han de tener en cuenta, en un caso como éste, merece mención particular, la que los obliga a motivar su dictamen, pues, según el artículo 1.425 del Código Civil, no tendrá ningún valor la experticia que no sea motivada. El artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, a su vez, dispone que en el justiprecio de toda finca o derecho que se trate de expropiar, se especifique su clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas y todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor; y el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria, obliga a los expertos a tomar en cuenta, principalmente, los siguientes factores:

“a) La producción media durante los seis años inmediatamente anteriores al monto de la adquisición o al de la fecha de la solicitud de expropiación”.

“b) El valor de la declaración o la estimación oficial hechos con propósitos fiscales por virtud de leyes sobre la materia”; y,

“c) El precio de adquisición del inmueble en las últimas transmisiones de dominio que se hubieran realizado en los diez años que precedan al momento del avalúo y los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la propia región o zona durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de la solicitud de expropiación o a al de proposición de compra”.

Además, el párrafo primero del último de los citados artículos advierte que aun cuando “para el avalúo de los predios se tomaron principalmente en cuenta los factores antes indicados, se considerarán también cualesquiera otros que sirvan para fijar su justo precio”; y el párrafo segundo *ejusdem* determina los bienes sobre los cuales ha de versar el avalúo, al precisar que éste “comprenderá además del precio de las tierras, el de las construcciones, instalaciones, anexos, enseres, útiles y mejoras existentes”. Finalmente, el artículo 33, antes citado, ordena pagar “en efectivo las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento”, debiendo pagarse el saldo en bonos de tipo “C”, según lo dispone el artículo 174 de la ley en referencia.

El justiprecio es, por lo tanto, un acto esencial en el procedimiento expropiatorio, al propio tiempo que el medio preciso para traer a los autos la información que requiera el tribunal para decidir si la indemnización es “justa” o, lo que es lo mismo, si hay equivalencia entre lo que se dé y lo que se reciba, al efectuarse el cambio de dominio, pues como lo ha señalado la Corte en algunos de sus fallos, la expropiación no debe causar lesión ni beneficio a ninguna de las partes, porque tan injusto sería privar al expropiado de su propiedad por menos de lo que vale, como condenar al expropiante a pagar por ella más de su valor.

Sin embargo, en la práctica, el dictamen de los expertos puede resultar a veces insuficiente, cuando no manifiestamente injusto o contrario a la ley. Por diversas razones, en el primero de dichos casos es recomendable que el tribunal ordene aun de oficio, que los mismos expertos aclaren o amplíen su informe sobre los puntos o aspectos que aquél señale, en vez de ordenar una nueva experticia. Pero, en las otras dos hipótesis, no sería prudente ni lógico que el tribunal encomendara nuevamente la experticia a quienes ya han demostrado cuando menos su desconocimiento de las reglas que rigen la validez de esa clase de actos, o evidenciando su poca habilidad para cumplir con eficacia su cometido.

1391. CSJ - SPA 28-3-73  
G.O. N° 1613 Extr., 26-9-73, pp. 3-4

*Los derechos a favor de un ocupante precario del inmueble objeto de expropiación no pueden deducirse del precio, pues el juicio expropiatorio está dirigido solamente contra el propietario o los poseedores que actúen en nombre propio.*

En auto de fecha 23 de julio del mismo año, el Tribunal decidió lo siguiente:

“En el presente juicio de expropiación, la Sociedad Mercantil de este domicilio “Agrupación Hotelera Ambar, S. R. L.”, diciéndose arrendataria del inmueble objeto de dicho juicio, pretende tener derecho que, en su sentido, deben ser indemnizados con la cantidad consignada en autos y en consecuencia, se opone a que se entregue al doctor Gustavo Tovar dicha cantidad fijada como precio por la comisión de avalúo designada a los fines de la ocupación previa. Aduce el oponente que realizó mejoras al inmueble, que éstas, al igual que las instalaciones y mobiliarios que existen allí, necesarios para el funcionamiento del fondo de comercio establecido en dicho inmueble, le deben ser pagados con la referida cantidad. A fin de dilucidar la pugna surgida, el Tribunal considera: La expropiación obra esencialmente contra el dueño de la cosa, pues es éste quien debe soportar la privación del goce de aquello que le pertenece en propiedad, forzado a traspassarla al servicio público, en beneficio de la comunidad, previa indemnización por el Estado. No obstante, es posible que se causen perjuicio a terceros y por eso se prevé el emplazamiento, por edictos, de quienes se consideren interesados en hacer valer sus derechos dentro del juicio y de ahí que la Ley de Expropiación, en su artículo 28 establece que el poseedor tiene derecho a que del precio se tome la cuota que le corresponde por sus mejoras y por los perjuicios que se le causen y el artículo 42 *ejusdem*, condiciona la entrega del precio a que no hubiere oposición de terceros contra la entrega. Mas, ese recurso, como pauta el

artículo 45 *ejusdem*, está supeditado a que a la pretensión, se acompañe prueba fehaciente. Esto es, que la oposición debe estar fundada en prueba de fecha cierta que demuestre el derecho ejercido.

Es de observar que la citada Ley no contempla en su articulado, derecho alguno en favor de los inquilinos, calificados por la doctrina como simples tenedores precarios, que ostenta la cosa a nombre del arrendador y quienes, por fuerza de la expropiación, quedan privados del goce provisional que les fue transmitido en virtud del contrato de arrendamiento que, como es obvio, termina *ipso jure* al perder la propiedad su causante, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.588 del Código Civil y como quiera que el despido no se debe al arrendador sino (sic) al interés de la colectividad, no existe culpa atribuible a aquél para deducir el resarcimiento del daño por la desocupación.

Por otra parte, las reglas sobre el arrendamiento, instituidas en nuestro derecho positivo, no pautan que a la terminación del contrato el locador deba pagar al inquilino los muebles e instalaciones necesarias para el fin a que fue destinado el inmueble cedido en arrendamiento y, por el contrario, el artículo 1.594 *ejusdem* reza que el arrendatario debe devolver la cosa como la recibió.

Los razonamientos expuestos descartan por completo la pretensión de la oponente de que se le paguen, del precio fijado por la comisión y con cargo al propietario, las instalaciones y demás mobiliario existente en el inmueble arrendado, destinado al funcionamiento del fondo de comercio allí establecido.

En cuanto a las mejoras, se observa: pretende la oponente haber construido otras habitaciones al inmueble que aumentaron su valor. Para demostrar tal alegato no acompaña la prueba fehaciente preceptuada por el citado artículo 45 de la Ley de Expropiación, por lo que, en criterio del Tribunal, se debe aplicar el artículo 1.609 del Código Civil y, tomando en consideración el documento privado presentado por la oponente, se infiere que ella, adquirió el fondo de comercio, instalado en el referido inmueble y formado por un hotel, con la misma denominación comercial; por lo que se presume que el inmueble estaba acondicionado para este tipo de negocio y si, con posterioridad, se le efectuaron reparaciones para mantenerlo en uso, éstas son de cargo del locatario, como lo pauta el artículo 1.586 *ejusdem*. Como quiera que la comentada Ley de Expropiación no prevé, como antes se anotó, la indemnización a los inquilinos por los posibles perjuicios que pudieran ocasionarle la expropiación del inmueble por él ocupado precariamente, opina este Tribunal que esos presuntos derechos no pueden deducirse en el juicio de expropiación, dirigido solamente contra el propietario y otros poseedores, que actúan a nombre propio, y a quienes no puede calificarse de tenedores con derechos precarios.

D. *Valor probatorio del justiprecio*

1392.

CSJ - SPA

14-12-67

G.F. N° 58, 1967, pp. 148-151

*El peritaje en la expropiación agraria tiene el valor y efectos de una prueba que el Juez debe apreciar en la sentencia definitiva, y no con posterioridad a ésta, como si se tratase de una experticia complementaria del fallo.*

Dice el ordinal 7° del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria: "En la audiencia siguiente al acto de contestación a la solicitud concurrirán las partes a la hora que fije el Tribunal con el propósito de lograr un avenimiento en cuanto al precio de la cosa objeto de la expropiación. Si no se logra dicho avenimiento, el Juez señalará una hora de la audiencia siguiente, para el nombramiento de los peritos que han de hacer el justiprecio, cuya tramitación, cuando haya habido oposición, se hará en cuaderno separado y se continuará independientemente del curso del juicio principal. Cuando para el conocimiento de un mismo asunto se excusaren por dos veces consecutivas los peritos designados por las partes, el nombramiento corresponderá al Tribunal".

La disposición transcrita revela que el justiprecio, al igual que los demás elementos probatorios, deben integrarse en el proceso, como medio de asegurar las determinaciones del fallo definitivo, permitiendo la separación sólo en la circunstancia prevista, para que no sufra retardo el procedimiento a causa de la oposición, en acatamiento a los propósitos urgentes de la Ley. En orden a los expuestos, el peritaje tiene en materia agraria el valor y los efectos de una prueba que el Juez debe apreciar en la sentencia definitiva y no con posterioridad a ésta, como si se tratara de una experticia complementaria del fallo. En efecto, el dispositivo del fallo relativo a la expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria debe contener siempre un pronunciamiento claro en cuanto a la forma de pago del precio de los fundos expropiados que deberá hacerse parcialmente en bonos de la Deuda Agraria y en la proporción exigida por la condición del fundo de que se trate, apreciable, únicamente, en el correspondiente informe pericial. Estos requisitos no pueden estar cumplidos con el avalúo provisional realizado en los terrenos y fundos a los efectos de su ocupación previa, pues aun en el caso de que aquél se hiciera definitivo porque el juicio se diere por concluido en la circunstancia prevista por el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, tanto el arreglo expropiatorio como la decisión del Juez en lo atinente al pago de la Deuda Agraria tienen que atender a las disposiciones ineludibles de la Ley. A este respecto conviene advertir que la constitución de la Deuda Agraria a que se refiere el artículo 172

de la Ley, impone a los expropiados una importante colaboración en la realización de la Reforma Agraria, obligándolos a aceptar los bonos emitidos para la cancelación parcial de sus fundos. Estos bonos aparecen clasificados en el artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria y el pago del precio de los fundos adquiridos o expropiados para los fines de dicha Ley, debe hacerse siempre en la forma prevista por el artículo 178 de la misma. Todas estas circunstancias, tienen que ser establecidas por los expertos en el justiprecio, con anterioridad a la sentencia, y examinadas por ésta, para poder determinar la forma de pago de la finca expropiada con arreglo a la solución legal. Es esta la razón por la cual el ordinal 7º del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria manda a hacer el justiprecio del inmueble después de contestada la solicitud y antes de la sentencia, mediante un procedimiento especial y distinto del que señalan los artículos 32 y siguientes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la cual sólo puede ser aplicada en defecto de las normas contenidas en la Ley de Reforma Agraria, conforme a la primera parte del citado artículo 36. De aplicarse el procedimiento establecido por los artículos 32 y siguientes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, para el justiprecio de las fincas expropiadas a los fines de la Reforma Agraria, el Juez se vería en la obligación de hacer dos pronunciamientos, separadamente, uno para declarar procedente la expropiación solicitada y otro para determinar la forma de pago con arreglo a los resultados de la experticia, con menoscabo de la economía procesal y violación de lo estatuido para el caso, en su primera parte, y en su ordinal 7º, por el artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria.

Estima la Corte, que la decisión apelada fue dictada extemporáneamente y sin examinar el justiprecio realizado por los expertos, y el cual debe ser practicado nuevamente, a los fines de Ley, pues el que aparece al folio 134, vuelto, de la primera pieza del expediente, suscrito por los doctores Juan Bautista Risso Vargas y Juan Francisco Teppa Asuaje y el señor Rómulo Osorio Ruiz, carece de eficacia legal por no expresar el valor del bien expropiado ni contener los requisitos exigidos para el avalúo de los predios rústicos, por el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria. Al proceder así el Juez incurrió en faltas de procedimiento que deben ser subsanadas como medio de lograr la estabilidad del proceso. En consecuencia, debe reponerse la causa al estado de que se realice nuevamente el justiprecio, con la designación de nuevos peritos, pues los nombrados anteriormente por el Tribunal no dieron demostraciones de idoneidad, incumpliendo, por consiguiente el cometido que les fuera confiado como aparece de la respectiva exposición antes mencionada, a todas luces incompleta y deficiente, en la oportunidad y del modo previsto por el artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, debiendo atenderse el fallo, en cuanto a la forma de pago del precio

fijado por los expertos, a lo ordenado por los artículos 172, 174 y 178 de la Ley de Reforma Agraria.

E. *Impugnación del justiprecio*

a. *Requisitos*

1393. CSJ - SPA 3-7-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 65-66

*Es improcedente la impugnación del informe de los peritos si no se comprueba el alegato que se haga con el fin de desvirtuarlo.*

Puntualizada de esta forma la impugnación se observa, que ella contiene un alegato que no fue comprobado posteriormente como correspondía hacerlo por medio de la prueba del caso, a fin de desvirtuar el informe de los peritos y con ello la puntuación asignada de conformidad a lo establecido en el artículo 198 de la Ley de Reforma Agraria. Por otra parte, el sentenciador de la Primera Instancia, para desechar la impugnación del peritaje y consecuentemente para acogerlo en todas sus partes, expone en el fallo: "El Tribunal considera que dichos peritos valuadores sí se ajustaron a lo pautado en la Ley de Reforma Agraria para el levantamiento de dicho informe y que no observa ninguna violación de la citada Ley en su elaboración y presentación, además de que la clasificación de las tierras sí se ajusta a la realidad del medio ambiente, desechándose por lo tanto, por improcedente, la impugnación formulada".

Es, pues, concluyente, que la impugnación del dictamen pericial por parte del representante del Instituto Agrario Nacional, versando sobre hechos alegados, no fue aprobada; y que la declaración del Juez *a quo* por la cual rechaza el referido alegato, en uso de la facultad que le confiere el artículo 1.427 del Código Civil, está ajustada a derecho y así se declara.

1394. CSJ - SPA 1-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 175-176

*Para que tenga éxito la impugnación del avalúo, deben probarse las razones que se tengan para des-*

Se observa igualmente que el apoderado del Instituto Agrario Nacional, en diligencia de fecha 27 de febrero de 1962, impugnó el avalúo definitivo, hecho por los expresados peritos "por ser exce-

sivos los valores asignados a las tierras y a las obras y mejoras”, y se reservó entonces “presentar las razones de orden técnico en apoyo a esta impugnación”. Sin embargo, como bien lo observa el Tribunal *a quo*, el Instituto Agrario Nacional no presentó, en ninguna ocasión, prueba alguna para desvirtuar tal justiprecio, ni tampoco lo hizo el demandado, por lo cual este Supremo Tribunal también lo acoge y establece que el precio que debe pagar el Instituto Agrario Nacional al doctor XX, por la expropiación solicitada del fundo XX es la expresada cantidad de novecientos mil ochocientos cuarenta bolívares (Bs. 900.840,00) y así se declara.

1395. CSJ - SPA 30-7-64  
G.F. N° 45, 1964, p. 147

*No es posible a los sentenciadores declarar la procedencia o improcedencia de la objeción del justiprecio, cuando el rechazo del mismo no ha sido fundamentado.*

Este justiprecio fue rechazado por el apoderado del demandado en la audiencia siguiente; ahora bien, el rechazo de la tasación no fue fundamentada, por lo cual no le es posible a los sentenciadores declarar la procedencia o improcedencia de tal objeción.

1396. CSJ - SPA 22-5-68  
G.F. N° 60, 1968, pp. 98-100

*En la impugnación del justiprecio, el Juez debe oír a todos quienes intervinieron en su formulación original.*

El justiprecio ordenado por la Ley de Expropiación, a falta de avenimiento entre las partes, tiene por objeto fijar la indemnización que debe pagarse por toda finca o derecho que se trate de expropiar. Tanto el procedimiento establecido en dicha Ley para el justiprecio como el señalado en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, coinciden en la forma como han de ser designados los expertos, pero se distinguen en el modo de efectuar la apreciación, en razón del objeto y la finalidad de las fijaciones respectivas. Pero, en todo caso, la sentencia que ha de fundarse en una experticia o que pueda tener a ésta como complemento para los fines de su ejecución, tiene que atender a determinados trámites que aseguren el logro de fórmulas conocidas para fijar el monto de la indemnización.

zación. Puede suceder que las actas del proceso pongan en manos del Juez, con suficiente claridad, los elementos probatorios que permitan determinar esa cantidad y, en tal circunstancia, se facilita el oficio del Tribunal de dar soluciones prontas a los interesados. Pero la situación es distinta y causa demoras perjudiciales a éstos, cuando surgen diferencias y conflictos entre las partes en relación con las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar el justo valor de la cosa que se trata de expropiar, pues tal circunstancia se presta a frecuentes abusos por parte de los impugnantes que podrían retardar indefinidamente la ejecución de la sentencia. En esta emergencia, es indispensable usar los elementos adecuados de que se disponga para encontrar las soluciones que demandan los intereses en pugna. Por consiguiente, cuando se produce, como sucede en el caso de autos, la impugnación de una experticia, es lógico recurrir al empleo de los instrumentos legales pertinentes para llegar a la comprobación o apreciación que es necesario determinar mediante la aplicación de conocimientos especiales sobre la materia, sin los cuales existe el riesgo de que la respectiva determinación no resulte conforme con la justicia ya que la Ley de la materia no contiene ninguna norma expresa relacionada con el procedimiento que ha de seguirse cuando se produce la impugnación de la experticia en el juicio de expropiación. Sin embargo, la Ley ha salvado los escollos que esta eventualidad supone, autorizando al Juez para que “en caso de que alguna de las partes reclamare contra la decisión de los expertos, alegando que está fuera de los límites del fallo, o que es inaceptable la estimación por excesiva o por mínima, el Tribunal oír a los asociados que hubieran concurrido a dictar la sentencia en Primera Instancia, si tal hubiere sido el caso, y en su defecto, a otros dos peritos de su elección, para decidir sobre lo reclamado, con facultad de fijar definitivamente la estimación; y de lo determinado se admitirá apelación libremente”. (Artículo 174 del Código de Procedimiento Civil). Ahora bien, si esta previsión es aplicable a la sentencia que ordena el pago de una indemnización de cualquier especie, conforme al citado artículo, lo debe ser también a la materia del justiprecio en los juicios de expropiación, pues en este caso se trata de comprobar y apreciar el monto de la indemnización que debe pagarse al expropiado, siempre bajo el control del Juez como ductor del proceso. Conforme a estas razones, la Corte se aparta del criterio según el cual, el Juez queda marginado del justiprecio en los juicios de expropiación, porque se considera que él es materia de la exclusiva competencia de los expertos. En efecto, semejante parecer equivale a reconocer en los expertos facultades jurisdiccionales de las cuales carecen, motivo por el cual viene a resultar evidentemente ilógico. De cualquier manera, lo cierto es que cuando se trata de la impugnación del justiprecio en el juicio de expropiación, la Ley especial no establece régimen alguno para sustanciarla conforme a trámites procesales determinados y por esta

razón resulta ajustado a principios de la más sana hermenéutica, tener en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, por virtud de lo previsto en el artículo 4° del Código Civil o las reglas pertinentes del Código de Procedimiento Civil, conforme a lo mandado por el artículo 33 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Por los motivos expuestos, y atendiendo a que tanto en la experticia a que se refiere el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil como en el justiprecio previsto en el artículo 35 de la Ley de Expropiación, los efectos de la fijación son los mismos, aunque difieran las experticias en el modo de efectuarse, por razón del objeto y la finalidad de las respectivas fijaciones, es lógico concluir que el conflicto surgido en torno al dictamen de los peritos evaluadores en el procedimiento expropiatorio, debe resolverse con arreglo a lo dispuesto por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil que permite fijar definitivamente el precio justo para las partes. Estas, ha dicho la Corte en su sentencia de fecha 4 de mayo de 1948, con esa intervención, tienen la mejor de las garantías de que tanto el interés privado como el público, que en la expropiación están en juego, no sean lesionados. Claro está que en virtud de que existen marcadas diferencias entre el justiprecio de la expropiación y la experticia a que se refiere el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, la respectiva tramitación que éste contiene, debe cumplirse de acuerdo con las modalidades propias del procedimiento expropiatorio.

b. *Oportunidad*

1397.

CFC - SF

21-2-52

G.F. N° 10, 1952, pp. 115-121

*La impugnación de un avalúo o justiprecio en los juicios de expropiación, ante el silencio de la ley, debe hacerse dentro del término de cinco días a contar de su consignación en el Tribunal.*

Antes de todo debe resolverse si la impugnación de un peritaje puede hacerse en cualquier tiempo, a voluntad de los litigantes, o si al contrario tal recurso debe ejercerse dentro de un lapso señalado.

Es de principio que los litigios, lucha o contienda por asuntos particulares que generalmente repercuten sobre el interés y hasta el orden público, no pueden quedar definitivamente sometidos a la voluntad o querer de las partes y menos a la de uno cualquiera de los litigantes, sino que al contrario, la ley ordena que la justicia se administre con la mayor celeridad posible, señala lapsos en que

deben ejercerse los derechos, promover pruebas, tachar documentos, interponer apelaciones y otros recursos contra las decisiones consideradas ilegales o injustas: igual señalamiento hace a los jueces para dictar sus decisiones concediendo un término de tres días cuando la ley no ha fijado uno mayor.

El propósito de concordia que se persigue con la organización de los Tribunales de Justicia para poner término a la lucha entre los ciudadanos en defensa de sus opuestos intereses privados, reclama que esa pugna no sea indefinida, que las distintas etapas del proceso tengan normas señaladas y términos precisos para ir marcando jalones definitivos, situaciones superadas, a fin de pasar a nuevas etapas dejando resueltas las anteriores sin posibilidad de estancamiento o de volver atrás, salvo por supuesto los casos de excepción previstos expresamente. Ni aun todos los interesados, y a los fines de una transacción, están facultados para suspender indefinidamente un proceso; sólo pueden hacerlo por un lapso determinado.

La celeridad que es imposición legal para los juicios ordinarios, toma carácter de urgencia, de perentoriedad en los juicios de expropiación en que la garantía constitucional de la propiedad cede ante la utilidad pública; es lógica y racional la premura, pues se encuentran en juego la necesidad de realizar una obra de utilidad social, fundamento de la expropiación, y el derecho de propiedad particular, en el cual está también interesada la sociedad bajo cierto aspecto, porque la garantía de ese derecho alienta y estimula el ahorro y el trabajo, bases ciertas de bienestar individual y colectivo. El ciudadano a quien se demanda por expropiación de sus bienes permanece en la zozobra que apareja todo proceso y en una situación por demás desfavorable y desigual en relación con el expropiante, tanto porque éste puede desistir de su acción, como porque el buen sentido aconseja suspender las actividades propias de conservación y mejoras, ya que estas últimas no cuentan para la indemnización debida, y en fin, por el tiempo, oportunidades y motivos que la Ley señala para fijar y pagar dicha indemnización.

Así lo ha entendido el legislador, al suprimir formalidades e incidencias, limitando derechos, reduciendo términos, en una palabra, procurando en toda forma que el juicio de expropiación se decida con prontitud excepcional.

Entre las formalidades imprescindibles está la del justiprecio de los bienes expropiados; la Ley de Expropiación señala algunas normas que deben tener en cuenta los expertos, la manera de nombrar éstos, cómo deben estimarse beneficios y perjuicios, las mejoras que han de ser descartadas. Mas guarda silencio respecto a la impugnación del dictamen de los expertos, ni siquiera remite a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil en cuanto no provea sobre la materia la mencionada Ley especial.

Ahora bien, la jurisprudencia de este Tribunal ha resuelto problemas sobre impugnación de avalúos en juicios de expropiación

ocurriendo a disposiciones del mencionado Código en materia de justiprecio; ha considerado que el peritaje en asuntos de expropiación, aunque la ley especial no lo provea, puede impugnarse por los mismos motivos contemplados en el Código de Procedimiento Civil sobre justiprecio de bienes.

Si pues la Ley de Expropiación no habla de impugnación del justiprecio, si por hermenéutica jurídica se admite impugnación aplicando por analogía lo que sobre la materia dispone el Código de Procedimiento Civil, es cuestionable que la letra y la mente de este Código han de regir todo lo que con tal impugnación se relacione; y en esto está comprendido necesariamente el término dentro del cual debe impugnarse el justiprecio.

Se descarta desde luego que ese lapso sea indefinido, que cualquiera de las partes puede impugnar o reclamar en cualquier tiempo, cuando a bien lo tenga, pues se dejaría en manos del litigante un recurso eficaz para impedir o retardar la terminación del juicio, la ejecución del fallo, entorpeciendo o embrollando éste con sólo impugnar el justiprecio, sobre todo si tiene éxito, dos o tres meses después de practicado y aún después del remate de los bienes.

Debe, pues, haber un término para objetar el peritaje por los motivos procedentes conforme al Código de Procedimiento Civil, pasado el cual queda firme el justiprecio o avalúo.

¿Cuál es ese término? La Ley de Expropiación no lo fija de manera precisa, o directa puesto que ni siquiera habla de impugnar u objetar el justiprecio. El Código de Procedimiento Civil tampoco lo hace de manera expresa; pero, como está dicho, no por eso se ha de pretender que contra todo principio, contra la finalidad social para la cual han sido creados los Tribunales de Justicia (poner término aun contra la voluntad de una de las partes al pleito o contienda judicial) que como excepción original, insólita, las experticias y entre éstas el justiprecio de bienes, sean las únicas actuaciones procesales que gozan de un privilegio inaudito, el de quedar en el aire, sin firmeza, sin lapso señalado, en espera de que a una de las partes le convenga impugnarlas. La razón, la lógica, las normas invariables que caracterizan los procesos, no dan cabida a tal aspiración que de aceptarse causarían profundo trastorno en la marcha de los juicios.

Es de observar una particularidad del juicio de expropiación que respalda el categórico rechazo de la tesis en cuestión, especialmente cuando es la Nación la expropiante, a saber, la situación de manifiesta desigualdad en que se coloca al demandado; en efecto, puede la demandante desistir de la acción sin ser condenada en costas; tiene derecho a ocupación previa; no paga las mejoras que durante el juicio de expropiación hiciera el propietario, ni las servidumbres sin daño o grave incomodidad; "Tampoco serán apreciadas las mejoras que efectuó el propietario de la casa que se expropió 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"; la expropiación se lleva a efecto contra menores sin necesidad de autorización alguna; las acciones reales que se intenten sobre el fundo que se trata de expropiar no interrumpen el juicio de expropiación, ni impiden sus efectos; no se puede intentar ninguna acción sobre la cosa que se expropia después que haya sido dictada la sentencia que acuerda la expropiación...

Como se observa, son graves y diversas las consecuencias que para el demandado y los terceros acarrearán los juicios de expropiación; lo práctico, pues, para el propietario de un inmueble necesario para una obra de utilidad pública o social es abandonarlo, no realizar en él mejoras ni trabajos que impliquen gastos de consideración, exponiéndose por supuesto a que se desmejore y arruine su propiedad y en definitiva a quedar con ella. Tal situación, que puede calificarse de anormalidad jurídica y económica impuesta por necesidad social, reclama soluciones rápidas para no causar perjuicios innecesarios e irreparables a los particulares, colocando a éstos en caso de retardos injustificados, siempre dañosos, cuando menos en la grave situación de promover acciones contra organismos generalmente poderosos.

No es eso todo; hay momentos del juicio de expropiación en que la situación del demandado es totalmente pasiva; tiene que permanecer de brazos cruzados aguardando la actitud del demandante. Tal, entre otros, el estado después de presentado el justiprecio; si el expropiado no encuentra objeción o teme hacerla, guarda silencio en espera de la consignación del precio; el actor, si a bien lo tiene nada dice tampoco, no consigna el precio, y entre tanto, según la tesis sostenida por el representante de la Nación, el justiprecio permanece incierto, vacilante, sin firmeza, expuesto a ser impugnado en cualquier tiempo, semanas, meses y hasta años después de presentado; y si la impugnación prospera no es imposible que cuando se practique un nuevo justiprecio los bienes hayan desaparecido, o arruinándose al menos.

Más todavía, el expropiante tiene derecho a ocupación previa, de modo que bien podría acontecer, de prosperar la tesis del representante de la Nación, que la obra se concluyese sin estar firme siquiera el justiprecio, y sin medio de lograrlo, pues en la hipótesis contemplada, el actor podría objetarlo en cualquier oportunidad quedando el demandado en la situación más desconcertante.

Todo sale, pues, al paso de tal criterio; la razón, la lógica, la equidad, la justicia, y como se ha dicho, los principios y normas que imperan en la secuela procesal.

El justiprecio de bienes es una actuación procesal, no puede salirse como excepción única y privilegiada de las pautas que por razón de interés general rigen la marcha de los juicios; una de esas normas, acaso fundamental e indispensable, es la de que las determinaciones

tomadas quedan firmes si no se apelan, se reclaman, se objetan o se impugnan en un lapso determinado, máxime cuando se trata de actuaciones en ejecución de sentencias, y el justiprecio es una de ellas; bien que se califique como un avenimiento forzoso, como un laudo arbitral, como una decisión dictada por auxiliares de la justicia... debe quedar si no se impugna oportunamente, sin que valga decir que necesita homologación, aprobación del Juez, pues la ley no lo exige, ni su naturaleza lo reclama, ya que se trata de una decisión tomada, de un avalúo practicado por peritos respecto del cual nada debe ni puede decir el Juez, por razón jurídica y por motivo de razón, ya que no le es permitido actuar sino a instancia de parte, no es experto en la materia y aun siéndolo es cuestión extraña a sus funciones; sólo si sobre la cuestión ofrecen contención las partes, tendrá que decidir; si éstas han aceptado el avalúo, expresa o tácitamente, queda firme sin necesidad de nuevas providencias, porque él en sí constituye una decisión. Así lo reconoce el representante de la Nación en diligencia de catorce de enero del presente año cuando expresó no tener "instrucciones del Ejecutivo Federal en el sentido de ser necesario interponer recurso alguno en impugnación del laudo consignado por los expertos, el cual tiene en sí la naturaleza y efectos de una decisión definitiva y ejecutoriable..."

La más grave decisión que se puede dictar en un proceso es declarar con lugar o sin lugar una demanda. Para impugnarla, es decir, para apelar de ella, el más importante recurso ordinario que puede ejercerse en un juicio, la ley concede un lapso de cinco días; igual término se concede para apelar por admisión o negativa de pruebas, de gravedad y trascendencia indiscutibles, por reposición, asimismo de graves consecuencias en ocasiones irreparables, y en general para impugnar cualquier providencia que no tenga señalado un término menor.

Las razones expuestas llevan a esta Sala a concluir que la impugnación de un avalúo o justiprecio debe hacerse dentro del término de cinco días a contar de su consignación en el Tribunal.

Así, como ante el silencio total de la Ley de Expropiación sobre impugnación del justiprecio, para permitir ésta se aplican las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, igualmente, ante el silencio de dicho Código sobre el término para impugnar, se ocurre a disposiciones similares y a principios generales del derecho en ejercicio de la facultad, mejor dicho, de la obligación que impone el artículo 4º del Código Civil.

Se aparta, pues, la Sala de jurisprudencia contraria contenida en sentencia dictada el ocho de marzo de 1935.

Es de advertir que tal señalamiento se hacen por interpretación extensiva aplicable en el caso de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil sobre justiprecio de bienes referente a ejecución de sentencia.

De lo contrario, el lapso sería menor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la citada ley especial. Conforme a ella el término de apelación en los juicios de expropiación es de tres días, consecuente el legislador con la excepcional celeridad de estos juicios. Y respecto al avalúo de expertos, actuación, providencia, laudo arbitral, decisión, dictamen, o como quiera llamarse, no podría concederse mayor lapso para impugnarlo, que es una forma de alzarse contra él.

1398.

CF

29-10-59

G.F. N° 26, 1959, pp. 74-76

*El lapso de impugnación del justiprecio es el de cinco audiencias previsto en el Código de Procedimiento Civil.*

No obstante que en el escrito que se examina se expresa que "con respecto a la propia experticia en todo caso se oyó el recurso extemporáneamente", los argumentos ofrecidos de seguida convencen de que, en realidad, lo que califica de extemporáneo es el acto de interposición del recurso y no el oírlo.

Ahora bien, como ya se dijo, este alegato se apoya en el texto del artículo 30 de la Ley de Expropiación, que dice: "El término para apelar de las decisiones de Primera Instancia será de tres días". En un juicio las *decisiones* emanan única y exclusivamente del Juez, que de él conoce por propia jurisdicción o por comisión; por otra parte, ese precepto tiene carácter excepcional y como tal, no es susceptible de interpretación extensiva, sino que ha de aplicarse sólo al caso que comprende. Pero los peritos evaluadores no tienen cualidad de jueces y su dictamen tiene el mismo valor probatorio legal que una declaración de testigos y no de una decisión judicial.

Bien es cierto que el artículo 33 de la Ley de Expropiación, manda observar las reglas que en materia de peritaje establece el C. de P. C.; y que éste, en su artículo 480 dispone que los jueces no podrán desechar el peritaje practicado, sino en los casos que allí se expresan; pero es evidente que, de todos modos, ese peritaje no alcanza la fuerza y estabilidad legal de una decisión, sino cuando el juez lo acepta y homologa y siempre que no adolezca de los vicios que el mismo texto del citado Código establece.

Lo expuesto demuestra que la disposición del artículo 30 de la Ley de Expropiación no es aplicable al caso que se estudia y como tampoco el C. de P. C., en la Sección 7ª del Título VII del Libro II, que trata "Del Justiprecio", no contiene ninguna que lo sea, se hace necesario recurrir a la norma general que establece el mismo Código en su artículo 177, según el cual "El término para intentar la apelación es el de cinco días..."

De acuerdo con esta conclusión, es imperativo concluir que la ratificación del recurso contra el informe de los peritos no fue introducida extemporáneamente puesto que, "tal como se desprende del cómputo de audiencias emanado del Juzgado Sexto de Primera Instancia en lo Civil de esta Circunscripción Judicial, se introdujo la apelación en referencia en la quinta audiencia", o sea, en la última del lapso legal.

Por último, es cierto, como alega el Síndico Procurador Municipal que el convenio concluido por las partes en este expediente, impide a las partes "ninguna especie" de reclamación una vez que los peritos hubieren fijado el valor del inmueble expropiado. Pero es evidente que esa fijación del valor ha de ser aquella que revista el carácter de definitiva. En efecto, la parte pertinente, del expresado convenio, dice, al pie de la letra: Ambas partes declaran que no tienen que reclamarse con respecto a la presente demanda, y, que una vez concluida la fijación del precio, éste será percibido en dinero efectivo y de curso legal, por la demandada, sin que quepa ninguna otra reclamación". No es, pues, "una vez fijado el precio" por los peritos cuando cesa el derecho a toda reclamación entre las partes, sino "una vez concluida la fijación del precio", como se lee en el convenio. En el caso, esa fijación no está *concluida*, porque el recurso incoado por la demandada contra el resultado del peritaje, hace precaria la validez de éste, ya que depende de que prospere o no el referido recurso. Por tanto, tal cláusula no puede ser óbice para la procedencia del recurso.

1399.

CSJ - SPA

31-10-62

G.F. N° 38, 1962, pp. 90-92

*El lapso de impugnación del justiprecio es el general establecido en el Código de Procedimiento Civil.*

El punto a resolver en el caso de autos, consiste en establecer si el plazo para impugnar los justiprecios en los juicios de expropiación es el ordinario de cinco días que consagra el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil para las apelaciones en general, o el especial de tres días que se indica en el artículo 30 de la Ley de Expropiación. A este respecto se observa:

La norma del artículo 177 del Código procesal es de aplicación general para todos los casos de apelación que no tengan especialmente señalado por la ley un lapso diferente.

Ahora bien, en el caso de la expropiación forzosa, y, por razones de celeridad procesal, el lapso para apelar de las decisiones de primera instancia es de tres días, ya sean esas decisiones definitivas o interlocutorias, pues al respecto no se hace distinción alguna en la ley. Es de observar, sin embargo, que en la legislación que

rige la expropiación, no se establece lapso alguno para impugnar el justiprecio que conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Expropiación ha de realizarse si no se logra avenimiento de los interesados sobre el precio de lo expropiado. Por consiguiente, hay que considerar el lapso aplicable a la impugnación de dicho justiprecio.

Es principio general de derecho, que lo excepcional es de aplicación restrictiva, esto es, a las situaciones exclusivas y taxativas previstas dentro de la excepción. En materia de apelación, según se ha anotado, lo excepcional es que el término para recurrir sea diferente a los cinco días que se fijan en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil. De aquí que, si alguna otra norma legal fija un plazo de apelación distinto al estatuido en aquella regla general, este lapso excepcional sólo se aplicará, de manera taxativa, a los supuestos indicados en tal norma.

En el caso que se analiza, el artículo 30 de la Ley de Expropiación contiene un plazo de excepción de tres días para apelar de las decisiones dictadas en primera instancia en los procesos expropiatorios. Mas, por el carácter excepcional y restrictivo de tal norma, su interpretación ha de circunscribir el concepto de *decisiones* allí expresado, al de las sentencias, autos y demás providencias dictadas por el órgano jurisdiccional, o sea, por el Juez que conoce en primera instancia del proceso, ya sean dichas decisiones definitivas o interlocutorias. Pero, a falta de disposición expresa, no puede ampliarse la aplicación de este lapso excepcional, a otros actos que no revisten el carácter de decisión judicial en sentido estricto. Se observa por otra parte, que el justiprecio es el resultado de la labor de los peritos; que los tales peritos en el juicio expropiatorio no son otra cosa que auxiliares de la justicia; que su dictamen no es una decisión judicial; y que es el mismo Tribunal ante el cual se plantea la impugnación al que corresponde resolverla. En tanto que la apelación, se hace contra una decisión por su naturaleza judicial, que ha de ser revisada por un Tribunal superior en jerarquía al que la ha dictado. Son éstas, a juicio de la Sala, las diferencias sustanciales entre la impugnación y la apelación. En consecuencia, tratándose de un acto que no emana de la voluntad del Juez, ni participa de la naturaleza jurídica de decisión judicial, como es el justiprecio que realizan los peritos siguiendo las pautas del código procesal, no le puede ser aplicado, para su impugnación, el plazo excepcional de tres días que fija la Ley de la materia para las decisiones judiciales, sino el lapso general de cinco días establecido en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, para todos los casos no excluidos en forma legal expresa del alcance de esa norma.

En el sentido antes expuesto, la Sala ratifica lo decidido a este respecto en anteriores fallos, y en especial lo expresado en la sentencia de la extinguida Corte Federal, de fecha 29 de octubre de 1959, en cuanto a que el término que establece el Artículo 30 de la

Ley de Expropiación para apelar de las decisiones de primera instancia es de tres días, pero que este precepto tiene carácter excepcional y como tal no es susceptible de interpretación extensiva; que en los juicios las decisiones emanan única y exclusivamente del Juez que de ellos conoce, por propia jurisdicción o por comisiones; que los peritos evaluadores no tienen cualidad de jueces y su dictamen no constituye decisión judicial; de todo lo cual concluyen asentando dicho fallo que la disposición del Artículo 30 de la Ley de expropiación no es aplicable al caso en estudio, y que como tampoco el Código de Procedimiento Civil, en la Sección Séptima del Título VII del Libro Segundo, que trata "Del Justiprecio", contiene ninguna disposición que lo sea, "se hace necesario recurrir a la norma general que establece el mismo Código en su Artículo 177, según el cual el término para intentar la apelación es de cinco días".

1400. CSJ - SPA  
G.F. N° 58, 1967, pp. 8-10

5-10-67

*Los lapsos para intentar un recurso contra actos revisables de oficio, con el lapso de los actos que se cumplen fatalmente.*

A los fines de dilucidar la procedencia o improcedencia de la excepción de inadmisibilidad opuesta, basada en el ordinal 3° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, resulta fundamental determinar previamente la naturaleza de la acción propuesta, ya que se trata precisamente de su caducidad. Al respecto se impone el estudio del petitorio del libelo en concordancia con la motivación del mismo. El demandante pretende, según el punto segundo de la parte petitoria, que le sea pagado por la demandada el valor de los terrenos ocupados y las bienhechurías y daños y perjuicios, a justa regulación de expertos, de acuerdo con los señalamientos expresados en dicho libelo. Ahora bien, ese segundo punto de la parte petitoria guarda íntima relación que viene a ser una lógica consecuencia del punto primero de la referida parte petitoria, según la cual se pretende una declaratoria judicial en el sentido de que la finca "Hacienda Ocampo", ocupada parcialmente por la Nación Venezolana, según se afirma, no ha sido evaluada, "porque el avalúo—según se afirma igualmente— que se pretende imponer no está ajustado a las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. ni al avenimiento firmado entre las partes ni a las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil vigentes, por cuanto no se realizó en un solo acto, aparece firmado

por sólo dos de los tres peritos y no se han apreciado en él valor de las bienhechurías y de los daños y perjuicios". Se pretende que esta Corte se pronuncie o declare sobre la inexistencia o nulidad absoluta de un avalúo que, según el demandante, se le pretende imponer.

Considera el Juzgador que independientemente a lo que se decida en el fondo sobre la procedencia o improcedencia de ese pedimento, íntimamente vinculado con la petición de cobro a que se contrae el referido punto segundo de la parte petitoria, no ha sido ejercitada la acción de nulidad de convención o contrato celebrado entre las partes, como pretende la demandada excepcionante, ni puede inferirse tal acción, sino en el supuesto infundado de que llegare a identificarse con una convención o contrato el avalúo que, según el demandante, se pretende imponer no obstante su inexistencia y que según la demandada tiene plena existencia y valor. Esa sería una materia, como queda dicho, para ser dilucidada en el fondo de la presente controversia, pero en el entendido de que por la vía de acción no ha sido ejercitada la nulidad de ninguna convención o contrato, ya que lo planteado por el actor es la inexistencia de un acto que como tal acto inexistente pretende así sea declarado jurisdiccionalmente. Por lo expuesto, es improcedente la excepción de inadmisibilidad opuesta basada en la caducidad de la acción, según el artículo 1.346 del Código Civil, resultando innecesario entrar a estudiar el supuesto de si transcurrió o no el lapso de caducidad de cinco años previsto en dicha norma, pues no ha sido comprobado que la acción deducida por el actor sea la de nulidad de una convención; y así se declara.

En cuanto al otro fundamento esgrimido por el representante de la Nación en su calidad de excepcionante, en el sentido de que el plazo para intentar la impugnación de un avalúo es de cinco días y de que el demandante no llegó a ejercitarla, ello no constituye base, en criterio del Juzgador, para que se estime la procedencia o no de la caducidad de la acción a que se contrae la excepción de inadmisibilidad prevista en el ordinal 3° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, ya que como quedó expresado no se trata la presente de una acción de nulidad o impugnación de peritaje o avalúo, sino fundamentalmente de una acción de cobro del valor de un terreno que se dice ha sido ocupado por la Nación mediante arreglo amigable, que participa de la característica de la institución de Derecho Público que es la expropiación forzosa, además del cobro de bienhechurías y daños y perjuicios que, a justa regulación de expertos, pretende el demandante le sea pagado por la Nación demandada, toda vez que él estima que no se ha realizado dicho pago, porque ni siquiera se ha efectuado el respectivo avalúo, y así pretende sea declarado jurisdiccionalmente. Aun en el supuesto de que el avalúo, cuya validez sostiene el representante

de la Nación, resultare ajustado a derecho y no impugnado oportunamente, no cabría la oposición como excepción de inadmisibilidad de caducidad de la acción basada en la alegada falta de impugnación, pues ello equivaldría a plantear al Juzgador el estudio y pronunciamiento sobre una parte del fondo del asunto, como es la existencia o inexistencia de ese avalúo, y además, porque no puede confundirse el lapso para intentar un recurso respecto a la validez de un acto como el avalúo en la expropiación, que inclusive es de orden público, revisable de oficio y que depende de varios supuestos, con el lapso de caducidad de una acción que se cumple fatalmente.

## 5. EL PAGO EN LA EXPROPIACION

### A. Oportunidad del pago

1401. CFC - SF 12-4-50  
G.F. N° 4, 1950, pp. 136-138.

*El pago del justiprecio tiene que ser previo a la ocupación definitiva, y no puede estar sometido a ninguna condición. Y es susceptible de ser embargado por los acreedores del propietario.*

No corresponde a esta Sala, cuya jurisdicción está clara y precisamente circunscrita por el objeto de la incidencia, dilucidar si la Nación tiene o no tiene derecho a ejercer la acción reivindicatoria sobre unos bienes respecto a los cuales, como alega el apelante, ha recaído una sentencia de expropiación. Cuestiones son éstas que deben ser alegadas ante el Tribunal que conoce del juicio reivindicatorio y no en esta incidencia ni ante esta Sala Federal, Tribunal de única instancia del presente juicio expropiatorio.

En este mismo orden de ideas la Sala rechaza, por improcedente, la opinión del Procurador General de la Nación, que aparece bajo el número "segundo" de los últimos informes presentados por él el 27 de enero de 1950 (Folio 268), según la cual:

"La consignación condicional que de ese precio ha sido hecha en cheque endosado a la orden del ciudadano Presidente de la Corte no es propiamente el pago de la indemnización, sino sólo lo es en el sentido de una entrega del mismo con carácter suspensivo...".

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social no admite tal arbitraria aplicación de su texto expreso y de su

espíritu claro: avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre la 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 del negocio para que sea entregado al propietario, a menos que se haga constar que éste ya recibió el pago. Ese precio no se puede entregar condicionalmente con carácter suspensivo, ni para que lo tenga el Tribunal en tanto se resuelve otro juicio. Con la consignación de ese precio se perfeccionó la enajenación forzada de la cosa expropiada, pasando ésta a ser propiedad del expropiante y el precio a ser propiedad del expropiado. No otro sentido debe darse al texto constitucional: "Mediante indemnización *previa* y juicio contradictorio podrá ser declarada la *expropiación* de la propiedad o de algún derecho" (Ordinal segundo, párrafo segundo, artículo 32 de la vigente Constitución Nacional). "No se concibe, ha dicho esta misma Sala en auto fechado a doce de diciembre de 1944, que se haya transferido la propiedad, que es cabalmente el sentido etimológico de la palabra *expropiación*, antes de declararse ésta y el texto constitucional citado requiere que la indemnización (precio) sea *previa* a la declaración de expropiación. De modo pues, que no obstante ser lo normal que en las ventas ordinarias las prestaciones recíprocas se cumplan simultáneamente y basta para quedar transferida la propiedad que haya acuerdo en cosa y precio (Artículo 1514 del Código Civil de 1922) en la venta especial por expropiación se ha creado expresamente la excepción de que no sólo la fijación del precio *sino también el pago mismo de éste sea previo*". Conceptos éstos reiterados en auto de la Sala Federal de 9 de mayo de 1949 en este mismo asunto, folio 259. En consecuencia, debe considerarse que los expropiados son actualmente propietarios únicos, puros y simples, de la cantidad en que se justipreció el valor de la zona que forzosamente enajenaron, cantidad consignada ya por el expropiante; y así se declara.

#### B. *Forma de pago*

1402. CSJ - SPA 23-11-61  
G.F. N° 34, 1961, pp. 98-100

*De acuerdo a las normas de la Ley de Reforma Agraria, es el concepto de función social el que determina las modalidades de la constitución de la deuda agraria.*

En efecto las normas generales que regulan la forma de pago de las fincas expropiadas para los fines de la Reforma Agraria, se

encuentran establecidas en el Capítulo I del Título X de la Ley Agraria, que se refiere concretamente a la "Deuda Agraria".

En el artículo 172 de este Capítulo se autoriza la constitución de una deuda pública interna la cual se denominará Deuda Agraria, a cargo del Instituto Agrario Nacional y garantizada por la Nación, a los fines de contribuir al financiamiento de la Reforma Agraria en los términos que fija la citada Ley.

De acuerdo con esta disposición, el artículo 173 *ejusdem* faculta al Directorio del Instituto para que, previo el cumplimiento de las normas de la Ley de Crédito Público, promueva emisiones de bonos de la Deuda Agraria, con las siguientes finalidades:

1) Para pagar el precio de los bienes expropiados en virtud de las disposiciones de la Ley.

2) Para pagar el precio de los bienes adquiridos en negociación amigable con destino a la Reforma Agraria.

3) Para financiar otras inversiones que deba hacer el Instituto.

De acuerdo con la enumeración que antecede, los referidos bonos se clasifican así en el artículo 174 de la Ley:

1) *Bonos Clase "A"*: Estos bonos serán de obligatoria aceptación y se aplicarán al pago del precio de la expropiación de fundos incultos o explotados indirectamente, según lo dispuesto en los apartes 1º del artículo 27 y Unico del artículo 179 de la Ley.

2) *Bonos Clase "B"*: Estos bonos también serán de aceptación obligatoria y se destinarán al pago del precio de los fundos expropiables no comprendidos en el aparte anterior y de los adquiridos en negociación o arreglo amigable celebrado entre el Instituto y los propietarios.

3) *Bonos Clase "C"*: Estos bonos se aplicarán: a) al financiamiento de otras inversiones propias de la Reforma Agraria, y b) para el pago del precio de las tierras en aquellos fundos que aun cumpliendo con su función social deben ser adquiridos o expropiados conforme al artículo 33 de la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en dicho artículo 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.

La escala general de precios para el pago de los fundos expropiados viene establecida en el artículo 178 de la Ley, en el que se expresa:

"De acuerdo con lo establecido en el artículo 174, en cuanto a la clase de bonos, el precio de los fundos adquiridos o expropiados para los fines de la presente Ley, se hará con cargo al Instituto Agrario Nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 y con arreglo a la siguiente escala:

1) Fondos cuya parte expropiada no exceda del precio de cien mil bolívares (Bs. 100.000): en dinero efectivo.

2) Fundos cuya parte expropiada exceda del precio de cien mil bolívares (Bs. 100.000) hasta doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000): cuarenta por ciento (40%) en efectivo y sesenta por ciento (60%) en bonos.

3) Fundos cuya parte expropiada exceda del precio de doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000) hasta quinientos mil bolívares (Bs. 500.000) treinta por ciento (30%) en efectivo y setenta por ciento (70%) en bonos.

4) Fundos cuya parte expropiada exceda de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000) y no pase de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000): veinte por ciento (20%) en efectivo y ochenta por ciento (80%) en bonos.

5) Fundos cuya parte expropiada exceda del precio de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000): diez por ciento (10%) en efectivo y noventa por ciento (90%) en bonos.

Unico: En todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de cien mil bolívares (Bs. 100.000) se pagará en efectivo esta suma”.

De acuerdo con las disposiciones de los citados artículos 174 y 178 de la Ley Agraria, necesariamente se concluye que la regla general de pago de los fundos adquiridos o expropiados, es la que corresponde a la escala fijada en la última de dichas normas, en que se prevé, que el precio de cada fundo se pagará mediante un porcentaje en efectivo y el saldo en Bonos de Clase A o de la Clase B, según el caso.

Pero como excepción a esta forma normal y general para el pago de los fundos expropiados para fines de la Reforma Agraria, contempla la Ley el caso taxativo del artículo 33 *ejusdem*, conforme al cual, únicamente en el supuesto específico y excepcional de expropiación de un fundo que cumpla con su función social, el precio podrá ser pagado así: en efectivo, las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento; y el saldo en Bonos de Tipo “C”.

Según estos principios concretamente consagrados en la Ley, es el concepto de función social, y ningún otro, lo que determina y hace factible el pago de un fundo en las excepcionales condiciones que fija el artículo 33 *ejusdem*, en concordancia con el número 3 del artículo 174 y con el encabezamiento del artículo 178 de la misma Ley. De resto, y en todos los normales supuestos en que el fundo expropiado no cumpla con su función social, el pago ha de realizarse conforme a la escala general de pago prevista en el artículo 178 del propio estatuto legal agrario.

1403. CSJ - SPA 10-6-63  
G.F. N° 40, 1963, p. 305

*Las deudas hipotecarias que el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria ordena pagar en efectivo, son sólo las contraídas y aplicadas para el desarrollo y fomento del fundo.*

En cuanto a la obligación hipotecaria que a favor del Banco Obrero pesa sobre el inmueble propiedad del doctor Z. P., situado en la Avenida Principal de la Urbanización Sebucán, los Dos Caminos, Estado Miranda, obligación en que también convino el Delegado del Instituto Agrario Nacional en el contrato del 8 de marzo de 1960, razón por la cual el Juzgador de la Instancia mandó a pagarla también en efectivo, esta Sala Político-Administrativa, revoca en esta materia la sentencia apelada por considerar que las deudas hipotecarias que el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria ordena pagar en efectivo, son sólo como en el mismo se expresa, las "contraídas y aplicadas para su (del fundo expropiado) desarrollo y fomento", y éstos fueron extremos que no solamente no se demostraron en juicio, sino que por el contrario la obligación misma proviene de la adquisición de una casa en los medios urbanos.

1404. CSJ - SPA 1-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 176-178

*Decidido que el fundo no cumple función social, el saldo del precio que debe ser pagado al expropiado en bonos de la deuda agraria, debe ser en bonos tipo "A" y no en tipo "C".*

En cuanto a si el fundo XX cumple o no su función social, la Corte observa: 1) Ninguna prueba presentó el demandado a fin de demostrar los hechos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, configuran el cumplimiento de tal función por la propiedad en uso agrícola o pecuario; a pesar de que en el acto de la contestación de la demanda admitió la carga de la prueba al ofrecer que "durante la secuela procesal probaré con todo lujo de detalles que todos los extremos del citado artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria se encuentran llenos en este caso en cuestión"... Por todas las razones anteriormente expresadas esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por el Instituto Agrario Nacional contra la Sentencia dictada el 8 de marzo de 1963



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 con la función social como fue decidido en el fallo apelado, y como tampoco está dentro de las previsiones de la norma del citado artículo 33, mal podía ordenar el Juez *a-quo* 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.

1406. CSJ - SPA 16-10-63  
G.F. N° 42, 1963, pp. 162-163

*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.*

La procedencia del pago del precio con bonos de la clase "C" está sujeta a la consideración 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 XX o XX no cumplen 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 pago del precio de las tierras en aquellos fundos que, aun cumpliendo su función social, deben ser adquiridos o expropiados conforme al artículo 33 de la Ley, sin perjuicios 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 con la función social como fue decidido en el fallo apelado, y como tampoco está dentro de las privaciones de la norma del citado artículo 33, mal podía ordenar el Juez *a-quo* que el Instituto expropiante pagará 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 Ins-

tancia incurrió en su sentencia infragante contradicción y en mala aplicación de la Ley. Así se declara.

1407. CSJ - SPA 16-10-63  
G.F. N° 42, 1963, pp. 163-164

*Los créditos privilegiados e hipotecarios habrán de ser pagados en las mismas condiciones en que se paga el precio del fundo expropiado; y sólo serán pagados en efectivo, en el caso a que se refiere el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, conforme al cual procede, por excepción, la expropiación de fundos que son normalmente inexpropiables de conformidad con los artículos 26 y 29 ejusdem.*

Con respecto al punto que plantea el doctor XX con el carácter de autos, en relación a la procedencia del pago en efectivo de la acreencia hipotecaria, la cual en su opinión debe hacerse en la forma indicada por el Juez en la ampliación de su sentencia, porque de lo contrario, se otorgaría a la Ley de la Reforma Agraria efecto retroactivo violando así expresa disposición de la Constitución Nacional, la Corte observa: que en el caso que se analiza no hay lugar a la formulación de tal problema, pues el artículo 179 de la Ley de la materia dispone, de manera expresa y categórica, que “si sobre los fundos expropiados para los fines de la Reforma Agraria existieren créditos *privilegiados o hipotecarios*, éstos se trasladarán al respectivo precio en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado”.

Como aparece del texto mismo de la Ley ella ha previsto los supuestos, entre los cuales naturalmente está comprendido el de autos, en los cuales los créditos privilegiados o hipotecarios habrán de ser pagados por el expropiado en las mismas condiciones en que éste perciba el precio de los bienes expropiados. Además, ha de tenerse especialmente en cuenta que, así como la propiedad, entendida en sentido estricto, “está sometida a las contribuciones, *restricciones* y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general” conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, asimismo, la propiedad de cualquiera otros derechos reales, como el de hipoteca, está también sometida a las restricciones que establece la Ley, entre las cuales está precisamente, la de recibir en un momento dado, el monto del crédito hipotecario, en determinada forma, es decir, en aquella que, por razones de utilidad pública, como ocurre en el presente caso, dispone la Ley que así se haga. Solamente hace la salvedad el citado artículo 179 de la Ley Agraria, respecto a los casos del artículo 33 de la misma Ley, en los cuales se podrán efectuar los pagos en dinero efectivo de las

bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para el desarrollo y fomento de un fundo, "cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos, constituye un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan", en cuya circunstancia procederá por excepción la expropiación total o parcial de ellos aun cuando correspondan a cualquiera de las clasificaciones indicadas en los artículos 26 y 29 de la Ley. En estos supuestos de excepción, y por tanto de interpretación restrictiva, no se encuentra evidentemente el caso de autos, y, en consecuencia no podía el sentenciador de Instancia, como lo hizo acordar, que la totalidad del crédito hipotecario a favor de los nombrados acreedores se abonara en dinero efectivo".

1408.

CSJ - SPA

23-10-63

G.F. N° 42, 1963, pp. 182-183

*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.*

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 fue 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 cómo 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 el presente caso. Este es el orden procesal que deben seguir los tribunales de instancia 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 1º y 2º 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 tierras de agricultura dedicados 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 aun las extensiones de tierras 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 más que crea encontrar razones o circunstancias de hecho que a su juicio favorecen al expropiado o al expropiante y que pudieran hacer aparecer como más justa una decisión que modifique los porcentajes de bonos y dinero en efectivo previsto en la Ley o a la clase de aquéllos 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 juzgador 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 sí cumplía esa función para septiembre 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 ocupado 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 administración 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".

1409. CSJ - SPA  
G.F. N° 43, 1964, pp. 39-40

20-2-64

*El precio de un fundo que no es un fundo inculto ni explotado indirectamente debe hacerse en bonos de la clase "B".*

Para determinar en cuál de estos casos está incurso el fundo a que se contrae la sentencia, es necesario recurrir a los recaudos del proceso. En primer término, en el Informe de los peritos del justiprecio se hace constar que la finca posee varios cursos permanentes de agua... que garantizan el regadío de unas cuarenta hectáreas. Además de su utilización en el mantenimiento del regadío —agregan— se utilizan en la casa de habitación, porqueriza y planta de café”. Y al tratar de la forma de explotación de la finca, dicen los peritos: “Puede considerarse como una explotación directa e indirecta en consideración de lo siguiente: Es directa porque el Administrador de la finca, señor R. J. L., quien a su vez es condueño, lleva a cabo una explotación pecuaria, aunque mal organizada, con unas cincuenta cabezas de ganado que allí mantiene, así como también la explotación de unas cincuenta y una hectáreas de café; e indirecta, por la explotación de unas nueve hectáreas de medianería del mismo cultivo”. Esta misma apreciación la hacen los peritos evaluadores en su Informe para la ocupación previa; y los testigos M. A. S. y M. Y., declaran, como lo observa la sentencia, de manera conteste, que en el fundo XX hay varias personas que tienen parcelas arrendadas, es decir, que parte de la finca es explotada directamente por su co-propietario R. J. L. y parte explotada mediante arrendamiento.

La Sala considera estos elementos probatorios suficientes para demostrar que la finca expropiada no es un fundo inculto o explotado indirectamente, condiciones requeridas por el artículo 174 para que el precio sea pagado en bonos Clase “A”. Y no estando la finca incurso en tal situación, por mandato de la misma norma, el pago debe hacerse en bonos Clase “B”, como lo dispone el fallo recurrido.

Este es el único planteamiento concreto que hace la representación del Instituto en su recurso contra la sentencia de primera instancia. En cuanto al que en términos generales formula, en el sentido que la Corte dictamine si la sentencia recurrida ha sido dictada conforme a derecho, se observa que al recurrente le corresponde exponer los motivos de su apelación y que en el caso de autos el único formulado por el Instituto en esos términos es el de la forma de pago, que ha sido ya examinado. No obstante, la Sala hace constar que no ha encontrado violación alguna en el procedimiento seguido en este juicio.

1410.

CSJ - SPA

27-2-64

G.F. N° 43, 1964, pp. 75-76

*Cuando el fundo cumple su función social procede el pago de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, o sea, en dinero efec-*

*tivo las bienhechurías, el crédito hipotecario y el saldo en bonos clase "C"*

Con relación a estas prescripciones de la Ley, los propietarios promovieron prueba testimonial tendiente a demostrar que el fundo "XX" lo explotaba directa y personalmente su copropietario J O, en representación de la Sucesión S O, explotación que se hacía a base de siembras de maíz y algodón, que el fundo estaba dotado de la maquinaria apropiada para tales cultivos, y que los obreros recibían con puntualidad el pago de lo que les correspondía. Presentaron también dos documentos referentes a contratos celebrados con empresas compradoras de materias primas producidas por la finca, el primero con la Compañía "A C P", de fecha 17 de abril de 1961, para la siembra de trescientas hectáreas de maíz amarillo, y la venta del producto a dicha empresa, y el segundo de fecha 25 de octubre del mismo año celebrado con la Compañía Anónima "T V", por el cual se comprometían los propietarios a cultivar y venderle la cantidad de 35 000 kilogramos de algodón, y, adicionalmente, 15 000 kilogramos, en las condiciones estipuladas en el contrato.

Al folio 42 del expediente corre una constancia del Jefe de la Unidad del Ministerio de Agricultura y Cría, según la cual fue el 15 de mayo de 1962, que se encargó el ciudadano S S de la Oficina de Catastro, esto es, en la misma fecha en que fue solicitada la expropiación.

En el informe de los peritos, se hacen las siguientes apreciaciones:

*Forma de Explotación* El fundo venía siendo trabajado directamente por los representantes legales de la Sucesión de S O, quienes realizaban una explotación eficiente de la tierra. La dirección y administración era realizada directamente por los propietarios, quienes permanecían al frente de su empresa."

*Tipo de explotación* Se venía desarrollando en la finca una empresa de carácter agrícola, orientada a los cultivos de maíz y algodón, para lo cual se utilizaban construcciones, instalaciones, maquinarias, vehículos y equipo que emplean en función directa en dicha explotación."

En el mismo informe se afirma —no ya de manera unánime, puesto que uno de los tres expertos disiente en este punto— que la rentabilidad de la finca en los años 1959 y 1960, calculada al doce por ciento anual, le asigna a aquélla un valor estimado de novecientos cinco mil cuatrocientos un bolívares con sesenta y seis céntimos (Bs 905 401,66).

Considera la Sala que con las pruebas y elementos que anteceden ha quedado acreditado, de manera razonablemente satisfactoria, que en el fundo expropiado concurren los requisitos exigidos en el Artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria y que, en consecuencia,

cumplía su función social contrariamente a lo alegado por el recurrente.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara sin lugar el anterior recurso de apelación quedando así confirmada la sentencia recurrida.

1411. CSJ - SPA 12-8-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 201-202

*El pago de las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento en dinero efectivo, y el saldo, en bonos del tipo "C", constituyen una forma de pago que es procedente en la circunstancia prevista en el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria, o sea, cuando fuera necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos constituyen un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan.*

De acuerdo con las consideraciones del dictamen parcialmente transcrito, es bueno aclarar que en la materia de expropiación agraria el avalúo juega un papel fundamental, pues sólo de él resulta el monto del precio o indemnización que paga el expropiante y recibe el expropiado, motivo por el cual llama la atención que el Juez de Instancia no lo haya razonado debidamente en su fallo. Esta observación cobra mayor importancia si se piensa que es precisamente en esta prueba sustancial donde deben quedar claramente determinados los elementos y condiciones que la Ley prevé en cuanto al pago del precio, conforme a lo dispuesto en los Artículos 174, 178 y 179 de la Ley de Reforma Agraria.

Ahora bien, el dispositivo final de la sentencia de Primera Instancia ordena pagar a la empresa expropiada las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo y fomento, en dinero efectivo, y el saldo, en bonos del tipo "C", según lo dispone el Artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria. Pero esa forma de pago se refiere a la circunstancia prevista en el Artículo 33 de dicha Ley, o sea cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos, constituyen un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan, es decir, cuando procede por excepción, la expropiación de los fundos o terrenos inexpropiables,

caso éste que no se identifica con el de autos. Por el contrario, de estas actuaciones consta que los fundos objeto de la expropiación sólo estuvieron explotados en una porción de su superficie. En consecuencia, si es cierto que los fundos "S. R. y P. P." no estaban incultos ni explotados indirectamente, tampoco cumplían con su función social, en los términos previstos por el Artículo 19 de la Ley. En virtud de lo expuesto el pago del precio a establecerse debe hacerse en bonos de la Clase "B", indicados en el ordinal 2º del Artículo 174 de la Ley de la materia, y en la proporción establecida por el numeral 5º del Artículo 178 *eiusdem*.

1412. CSJ - SPA 16-2-65  
G.O. N° 27682, 5-3-65, pp. 206.021 - 206.022

*En materia de expropiación agraria, la ley ha establecido una base fija de cien mil bolívares que deberá pagarse en dinero efectivo, en todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de esa cantidad.*

La cuestión a resolver se contrae a la materia que es objeto de la apelación propuesta por el expropiante, relacionada con la forma de pago del precio establecido en el fallo de primera instancia, por cuanto al no hacer uso la parte expropiada del expresado recurso ni directamente ni por la vía que le otorga el artículo 188 del Código de Procedimiento Civil, hizo renuncia tácita de su derecho y se conformó de hecho con la decisión apelada por el expropiante.

Respecto al punto discutido el apelante expresa en sus informes, que según el sentenciador, "corresponde en todo caso el pago en efectivo en una cantidad básica montante a los cien mil bolívares y que los cálculos proporcionales señalados en los ordinales respectivos, se hacen en base al precio global, asignado al bien expropiado con exclusión de la partida ya indicada, de allí que al comparar ambas proporciones venga a resultarnos, como en el caso de autos, una doble obligación en efectivo para la entidad expropiante". Después de criticar tal interpretación por juzgarla incorrecta, añade el informante que "el aparte Unico del artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria, se refiere exclusivamente a aquellos pagos, en que una vez practicadas las proporciones indicadas en el texto legal, resultare un efectivo inferior a la cantidad de cien mil bolívares, en cuyo caso se pagaría hasta ese monto en dinero efectivo y el remanente en bonos", situación muy distinta de la resuelta por el sentenciador.

Conforme a los términos de la Ley, los bonos de la Deuda Agraria están destinados para el pago del precio de los bienes expropiados y de acuerdo con la clasificación establecida por el artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria, dicho pago se hará en la forma

prevista en esta disposición legal. Ahora bien, el artículo 178 *ejusdem* que es complemento del anterior, dispone que el pago de los fundos expropiados se hará con arreglo a la siguiente escala:

1) Fundos cuya parte expropiada no exceda del precio de cien mil bolívares: en dinero efectivo.

2) Fundos cuya parte expropiada exceda del precio de cien mil bolívares hasta doscientos cincuenta mil bolívares: cuarenta por ciento en efectivo y sesenta por ciento en bonos.

3) Fundos cuya parte expropiada exceda del precio de doscientos cincuenta mil bolívares hasta quinientos mil bolívares: treinta por ciento en efectivo y setenta por ciento en bonos.

4) Fundos cuya parte expropiada exceda de quinientos mil bolívares y no pase de un millón de bolívares: veinte por ciento en efectivo y ochenta por ciento en bonos.

5) Fundos cuya parte expropiada exceda del precio de un millón de bolívares: diez por ciento en efectivo y noventa por ciento en bonos.

Unico. En todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de cien mil bolívares, se pagará en efectivo esta suma.

La disposición inserta garantiza el pago en dinero efectivo a los propietarios de fundos cuya parte expropiada no exceda de cien mil bolívares y establece el sistema de los pagos parciales indicados en la escala, para todos los fundos cuya parte expropiada exceda de dicha cantidad. En esta forma, el legislador consideró injusto pagar en bonos el precio de sus tierras a los pequeños propietarios comprendidos en esa situación; pero al mismo tiempo creyó conveniente añadir al artículo 178, el aparte único concebido en los términos transcritos.

Como puede observarse, el texto del referido aparte está en contradicción con las demás disposiciones del artículo 178, y en grado tal, que su sola aplicación dejaría sin efecto la escala establecida en los números 2), 3), 4) y 5) del mismo artículo, referidos en conjunto a los casos en que el valor de la parte expropiada exceda de cien mil bolívares. Si dicho aparte, tal como está expresado en la Ley, revela la existencia de una contradicción con el régimen establecido para el pago del precio de los fundos expropiados, a los fines de la Reforma Agraria, resultaría contrario a la lógica aplicarlo en forma aislada, pues tal procedimiento haría nugatorio el empleo de los métodos apropiados al pago, claramente establecidos en el artículo 178, y del cual no es posible apartarse, sin incurrir en abierta violación de la Ley. En efecto, la falta de conexidad entre el texto del artículo 178 y el de su aparte único es tan apreciable, que ambas disposiciones parecen excluirse y esta situación convierte el caso por resolver, en materia que ofrece dudas para decidir si tales normas deben aplicarse conjunta o independientemente en cada caso. En esta emergencia, es necesario recurrir a las reglas generales para la aplicación de las leyes, teniendo

en consideración las normas estatuidas para el pago de los fundos expropiados. La Ley protege, en tal circunstancia, la posición del demandado y obliga al Juez a sentenciar en su favor, de conformidad con el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, resulta lógico admitir que se ha establecido en la Ley una base fija de cien mil bolívares que deberá pagarse en dinero efectivo, en todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de esta cantidad, pues tal es el sentido que debe atribuirse al aparte único en cuestión, conforme al significado propio de sus palabras y a la conexión de ellas entre sí; y otra base variable que deberá pagarse también en dinero efectivo, con arreglo a las condiciones previstas para cada caso en el artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria. Esta última cantidad deberá calcularse sobre el remanente o diferencia a que se reduce el valor de la cosa expropiada, una vez satisfecho el pago previo en dinero efectivo, con base en el exceso a que se refiere el aparte único del artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria. Este procedimiento y no el aplicado por el Juez *a-quo*, es el que debe ponerse en práctica en el caso de autos, pues resulta injusto pagar el efectivo conforme al porcentaje de la escala, sobre una cantidad que ha sido ya deducida y satisfecha y que por esta misma razón ha dejado de ser parte integrante del valor de la cosa expropiada.

De esta manera, y después de un detenido estudio del punto controvertido, se modifica el criterio que, en relación con el mismo problema, sostuvo la Corte en su sentencia de fecha 28 de mayo de 1962, por considerar más ajustado a Derecho el procedimiento establecido en el presente fallo.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que el pago del precio del inmueble expropiado en virtud de la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Trabajo del Estado Yaracuy, con fecha veintisiete de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro, debe hacerse en la siguiente forma con arreglo a lo ordenado en el artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria:

- a) Cien mil bolívares, en dinero efectivo, conforme a lo previsto en el aparte Único de la citada disposición legal;
- b) el diez por ciento (10%), en efectivo, de la cantidad de un millón ochocientos mil seiscientos cincuenta bolívares, a que quedó reducido el precio de la cosa expropiada, por efecto del pago parcial de cien mil bolívares ordenado en el dispositivo anterior, o sea la cantidad de ciento ochenta mil sesenta y cinco bolívares;
- c) el noventa por ciento (90%) en bonos de la Clase "A", conforme al ordinal 5° del artículo 178 *ejusdem*, equivalente a la cantidad de un millón seiscientos sesenta mil quinientos ochenta y cinco bolívares.

1413. CSJ - SPA  
G.F. N° 57, 1967, pp. 11-13

4-7-67

*En la expropiación agraria, cuando el precio a pagar por la indemnización exceda de un millón de bolívares sólo se pagará, en efectivo, el diez por ciento de esa cantidad.*

De conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley de la materia para el financiamiento de la Reforma Agraria se autoriza la constitución de una deuda pública la cual se denominará Deuda Agraria, a cargo del Instituto Agrario Nacional y garantizada por la Nación. Por efecto de esa autorización, el Directorio de dicho Instituto tiene facultades para promover emisiones de bonos de la Deuda Agraria para pagar el precio de los bienes adquiridos en negociación amigable con destino a la Reforma Agraria, previo el cumplimiento de las normas de la Ley de Crédito Público. Con arreglo a la respectiva clasificación legal, los bonos de la Segunda Clase o Clase "B", con vencimiento a los quince (15) años de la fecha de emisión, que devengarán intereses a la rata anual del cuatro por ciento (4%), serán como todos los otros, de aceptación obligatoria y se aplicarán al pago de los fundos expropiables, adquiridos en negociación o arreglo amigable celebrado entre el Instituto y los propietarios, respetando la escala establecida en el artículo 178 de la Ley, según la cual, cuando el bien expropiado tenga un precio que exceda al millón de bolívares, se pagará al interesado el diez por ciento (10%) en efectivo y el noventa por ciento (90%) en bonos de la Clase "B".

Las medidas creadas por la Ley en relación con la forma de pago de los bienes afectados por la reforma agraria tienen su fundamento en el artículo 101 de la Constitución, que si bien establece que "sólo 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". Por otra parte dice que "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". Fue propósito del Constituyente admitir para el Estado la carga mayor en el financiamiento de la Reforma Agraria, pero por esta misma razón consideró necesario consagrar en la Ley algunas medidas para asegurar la contribución de los particulares, entre las cuales se destaca la emisión

de una Deuda Agraria como fórmula eficaz para sufragar la Reforma Agraria y su colocación entre los particulares, imponiendo así a éstos una importante colaboración en la realización de aquélla. Tales medidas se complementan con la garantía que ofrece la Nación para asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Instituto, para el reembolso de los títulos y el pago de los intereses y como medio que debe influir para la demanda normal de esos títulos en el mercado de valores.

De acuerdo con lo expuesto, el arreglo expropiatorio en lo atinente al pago de la Deuda Agraria está regida por disposiciones ineludibles de la Ley, motivo por el cual debe considerarse como una figura del Derecho Público y nunca como materia susceptible de entendimiento entre las partes para poner término a un litigio, con las consecuencias que se derivan de una transacción ordinaria. Son claros los términos que emplea el legislador para establecer y regular la forma de pago de los bienes expropiados para los fines de la Reforma Agraria y en todos los casos que puedan surgir de esa circunstancia, tanto el Juez como los particulares están obligados a observar la solución legal, pues admitir lo contrario sería tanto como permitir que los particulares o el Juez pudieran cambiar a su antojo las disposiciones de la Ley en una materia que está fuera del límite de los pactos, por su misma naturaleza, haciendo de paso más gravosa la carga del Estado o de las entidades públicas que lo representan con evidente perjuicio para los intereses superiores que orientan los fines de la Reforma Agraria. En el caso que se analiza, por tratarse de un arreglo amigable celebrado entre los apoderados del Instituto expropiante y de los particulares expropiados, la forma de pago sólo puede hacerse en Bonos de la Clase "B", mediante el pago del interés allí señalado y en los porcentajes fijados por el artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria.

En consecuencia, ni el Instituto expropiante ni la parte expropiada, tenían capacidad legal para alterar o modificar la forma de pago establecida por la Ley ni podían, por consiguiente, disponer sobre ésta como cosa propia de ser comprendida en la transacción, y al proceder así, se excedieron en el ejercicio de sus facultades, al hacer objeto de la transacción una cuestión sobre la cual no tenían ningún derecho, como lo es la forma de pago de la Deuda Agraria. Por estas razones, y de conformidad con los artículos 174 y 178 de la Ley de Reforma Agraria, cuyos preceptos fueron quebrantados por las partes, es nula por ilegal, la forma de pago establecida en la transacción celebrada en el presente juicio con fecha 16 de febrero de 1962.

1414. CSJ - SPA 15-2-68  
G.F. N° 59, 1968, p. 114

*La indemnización, en la expropiación puede cancelarse en títulos de la deuda pública.*

*Tercero:* El solicitante estima que la Ley ordena “la consignación del precio en dinero efectivo y no en Cédulas o Títulos del Estado”, planteamiento que, a su juicio, ha quedado pendiente en la sentencia, por lo cual pide pronunciamiento expreso acerca de ese punto, por vía de ampliación.

La Sala observa que en la sentencia, cuya ampliación se solicita, sí existe pronunciamiento expreso sobre el punto señalado; en efecto, en la parte final del párrafo indicado, se lee textualmente “en cuanto a la cantidad consignada, según el avalúo de los peritos, cabe observar que dicha cantidad a los fines del artículo 51 de la citada Ley de Expropiación constituye una garantía para el expropiado, y no el justiprecio definitivo. Por otra parte, el Decreto que autoriza la expropiación fija las condiciones en que debe hacerse el pago de las indemnizaciones y entre esas condiciones se indica el empleo de cédulas o títulos”; la Sala considera que el término “cantidad” no debe interpretarse en sentido literal de suma de dinero, en efectivo, ya que las cédulas o títulos tienen su equivalente en dinero, y consecuentemente, un valor económico, que constituye la garantía prevista en la Ley de la materia.

1415. CSJ - SPA 3-12-69  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, pp. 6-7

*La indemnización a pagar debe comprender además del valor del inmueble, los intereses correspondientes a la cantidad a pagar, calculados desde la ocupación previa.*

Ahora bien, dispone el artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria, ordinal 5° que el pago del precio de los fundos expropiados, para los fines de dicha Ley, cuya parte expropiada exceda del precio de un millón de bolívares, cuando se trata de fincas que no están cumpliendo su función social porque sean incultas o estén explotadas indirectamente, tal como acontece en el caso de autos, se pagará a los interesados, el-diez por ciento en efectivo y en noventa por ciento en bonos de la Clase “A”. Y el aparte único de dicho artículo reza que “en todo caso en que el valor de la parte expro-

piada exceda de cien mil bolívares, se pagará en efectivo esta suma". Con arreglo a la interpretación que la Corte ha dado a esta norma en su sentencia de fecha 16 de febrero de 1965, es lógico admitir que se ha establecido en la Ley una base fija de cien mil bolívares que deberá pagarse en dinero efectivo, en todos los casos en que el valor de la parte expropiada exceda de esta cantidad, pues éste es el sentido que debe atribuirse al Aparte Unico en referencia; y otra base variable, que deberá pagarse también en dinero efectivo, con arreglo a las condiciones previstas para cada caso, por el artículo 178 *ejusdem*. Esta última cantidad deberá calcularse sobre el remanente a que se reduce el valor de la cosa expropiada, una vez satisfecho el pago previo en dinero efectivo, con base en el exceso a que se refiere el Aparte Unico del citado artículo 178. Por todas estas razones, la Corte declara que el pago del precio de los inmuebles expropiados en virtud de la sentencia de fecha 16 de octubre de 1967, dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en Los Teques, debe hacerse, proporcionalmente con arreglo a lo ordenado por el artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria a quienes demuestren fehacientemente su titularidad sobre los bienes expropiados, conforme a las razones antes citadas.

Los propietarios de los fundos expropiados consideran que en el pago de la indemnización deben incluirse, además del valor del fundo, los intereses en dinero efectivo a la rata del 3% anual y los intereses correspondientes a los Bonos que deben entregársele a la rata en ellos estipulada, desde el día de la ocupación previa, el 28 de octubre de 1966, hasta la fecha del pago definitivo.

A este respecto se observa:

Con ocasión de resolver un pedimento similar, en un juicio de igual naturaleza, dijo la Corte en sentencia de fecha 20 de enero de 1966 "que por cuanto el artículo 101 de la Constitución, autoriza la expropiación mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, concepto que no es equivalente al del justo valor de la cosa expropiada, debe considerarse cualquier otro elemento señalado como integrante de aquella indemnización; que aun cuando no existe disposición legal precisa sobre la materia, por imperativo de los artículos 9º del Código de Procedimiento Civil y 4º del Código Civil, los Tribunales han de decidir, tomando en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas y aun los principios generales del derecho; que la Sala encuentra base para decidir, tanto en la correcta interpretación del artículo 101 de la Constitución, como en las disposiciones contenidas en los artículos 40, 51 y 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en el artículo 1.746 del Código Civil y en el Ordinal 1º del artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria".

Con apoyo en tal argumento la Corte concluyó diciendo que la indemnización debe comprender además del pago del valor del fundo, los intereses correspondientes a la cantidad que ha de pagarse en efectivo, a la rata del tres por ciento anual y los correspondientes a los bonos que deben entregarse a los expropiados, la rata en ellos estipulada, desde el día de la ocupación previa hasta el definitivo pago. En consecuencia, sobre la cantidad que según esta sentencia debe pagarse en efectivo, pagará el Instituto Agrario Nacional, intereses a la rata del tres por ciento anual, desde la fecha de la ocupación previa, esto es, desde el 28 de octubre de 1966, hasta el día del pago definitivo; y sobre la cantidad que debe pagarse en bonos de la Deuda Agraria, pagará intereses, calculados en el mismo lapso, a la rata correspondiente a dichos bonos.

1416.

CSJ - SPA

11-11-74

G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, pp. 7-8

*La indemnización debe pagarse en efectivo, salvo que se trate de expropiaciones agraria o urbanística, en cuyo caso puede diferirse el pago temporalmente o cancelarse en bonos de aceptación obligatoria.*

De consiguiente, la única cuestión a resolver en esta instancia es si el monto de la indemnización fijada por el tribunal debe hacerse en la forma ordenada en la sentencia o del modo que indican los apoderados del Instituto Agrario Nacional.

A este respecto se advierte que el derecho que tiene el Estado de Expropiar cualquier clase de bienes en el territorio nacional, conlleva la obligación de pagar al expropiado una justa y oportuna indemnización puesto que sería contrario al espíritu de justicia que un solo individuo cargara con el sacrificio que en determinado momento puede exigir la utilidad pública o el interés social. La regla general es que dicha indemnización se pague en dinero efectivo en el momento en que el tribunal declare consumada la expropiación, pudiendo sólo diferirse el pago temporalmente y cancelarse en bonos de aceptación obligatoria parte del precio, cuando la expropiación tenga por objeto la adquisición de inmuebles con fines de reforma agraria o ensanche de las poblaciones.

De acuerdo con ese criterio que ha sido acogido expresamente en el artículo 101 de la Constitución, la Ley de Reforma Agraria dispone en su artículo 178, que sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 *ejusdem* y con arreglo al artículo 174 de la misma ley respecto a la clase de bonos, el pago del precio de los fundos adquiridos con fines de reforma agraria se hará en conformidad con la siguiente escala:

“1) Fondos cuya parte expropiada no exceda del precio de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) en dinero efectivo”.

“2) Fondos cuya parte expropiada exceda del precio de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) hasta doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000,00): cuarenta por ciento (40%) en efectivo y sesenta por ciento (60%) en bonos”.

“3) Fondos cuya parte expropiada exceda del precio de doscientos cincuenta mil bolívares (Bs. 250.000,00) hasta quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00): treinta por ciento (30%) en efectivo y setenta por ciento (70%) en bonos.

“4) Fondos cuya parte expropiada exceda de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) y no pase de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00): veinte por ciento (20%) en efectivo y ochenta por ciento (80%) en bonos”.

“5) Fondos cuya parte expropiada exceda del precio de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00): diez por ciento (10%) en efectivo y noventa por ciento (90%) en bonos”.

“UNICO: En todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00), se pagará en efectivo esta suma”.

Aun cuando la redacción del artículo podría prestarse a erradas interpretaciones, es evidente la intención del legislador de obligar al expropiante a pagar en efectivo el total de la indemnización cuando el justiprecio del fondo no exceda de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) y a pagar en efectivo y en bonos cualquier exceso sobre esta cantidad, en la proporción indicada en los demás numerales de dicho artículo. De este modo el legislador acata el mandato del constituyente, favorece a los pequeños propietarios y se provee al expropiado de una cantidad en efectivo que le permita afrontar con menos dificultades las contingencias inmediatas de la expropiación.

Es de notar que dicho artículo es una norma de carácter general, y, por tanto, aplicable a la expropiación de toda clase de bienes, pero que la salvedad que contiene en relación con el artículo 33 obliga al intérprete a excluir su aplicación cuando sea más favorable al expropiado que se le paguen en efectivo las bienhechurías, semovientes y deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas al desarrollo y fomento del fondo expropiado, en conformidad con lo dispuesto en el último de los citados artículos.

En efecto, según el artículo 33 las bienhechurías y demás bienes a que él se refiere se pagarán en efectivo y el saldo en bonos tipo “C” con arreglo al artículo 174 de la misma ley. Pero sería una manifiesta injusticia aplicar dicho artículo literalmente y en todo caso como lo pretenden los apoderados del Instituto Agrario Na-

cional, cuando las bienhechurías, semovientes y demás bienes a que el mismo se refiere, tengan un valor que no exceda de cien mil bolívares, puesto que en tal hipótesis el monto del pago en efectivo sería siempre inferior a dicha cantidad, independientemente del precio del fundo expropiado.

Sin embargo, fuera de ese caso especialísimo al cual no podría aplicarse el artículo 33 sin empeorar la situación de aquellos propietarios a quienes con el mismo se trata de beneficiar, tal disposición es la que disciplina la forma de pago cuando, por excepción, sea procedente la expropiación de una finca que esté cumpliendo con su función social.

En este juicio el sentenciador de primera instancia infringió dicha norma al ordenar hacer el pago en una forma diferente a la prescrita en el artículo 33, puesto que según el justiprecio aceptado por ambas partes, las bienhechurías tienen un valor de Bs. 206.420 y el saldo del precio es de Bs. 191.272,27, cantidades éstas que determinan el monto de lo que debe ser pagado en efectivo y en bonos, respectivamente, conforme a lo establecido en la misma disposición.

### C. Derechos de Terceros

#### a. Embargabilidad del Precio

1417. CFC - SF 12-4-50  
G.F. N° 4, 1950, pp. 135-136

*La indemnización que se paga en la expropiación puede ser objeto de embargo y el tribunal competente, será aquel que esté conociendo del juicio que ha dado motivo al embargo.*

En cuanto a que dicho embargo “contraviene las disposiciones pertinentes de la ley de la materia, contenidas en su Título V, que trata del modo cómo debe hacerse el pago en los juicios de expropiación”, la Sala observa:

Que firme como quedó el justiprecio y antes de proceder a la ocupación definitiva del inmueble el expropiante, en este caso la Nación, consignó el precio ante la autoridad que conocía del negocio o sea ante el Juez de Sustanciación, para que fuera entregado al propietario. Empero, esa entrega al propietario no se pudo realizar porque sus derechos sobre ese precio habían sido previamente embargados en otro juicio por orden de una autoridad judicial competente. Y el Juez de Sustanciación debía —como bien lo dice en su fallo apelado— cumplir las sentencias, decretos y órdenes de los Tribunales nacionales dictados en ejercicio de sus atribuciones

legales, como lo ordena el artículo 24 del Código de Procedimiento Civil. Pretender que el precio de la cosa expropiada no pueda ser objeto, como bien patrimonial que es del expropiado, de medidas precautorias en otro u otros juicios, es colocar a los expropiados, por virtud de esta sola condición, en situación privilegiada respecto a los demás ciudadanos venezolanos. La Constitución quiere que no se expropié sin el previo pago de la indemnización correspondiente, conjugando así el interés público con el derecho de propiedad, pero esa indemnización no es intangible, y por ende, puede ser objeto como cualquier otro bien del demandando de las medidas preventivas que establece la ley procesal civil. Es lo que ha ocurrido en el caso presente. El expropiante pagó el precio, pero el derecho del expropiado a recibirlo había sido previamente embargado por orden de un Tribunal que conocía de otro negocio distinto contra las mismas personas. Levantada que sea dicha medida preventiva, los expropiados recibirán la posesión de ese precio. Ese dinero salió del patrimonio del expropiante —la Nación— y por el hecho de la consignación pasó a formar parte del patrimonio de los expropiados. Pertenece, pues, desde el 18 de febrero de 1949 a los señores Eduardo López Pérez y Aristarco Rivera, no empece estar embargados, pues el efecto del embargo recae sólo sobre la posesión, inmovilizando la cosa embargada y poniéndola fuera del comercio, sin afectar en nada la propiedad sobre ella.

b. *Protección de derechos de terceros*

1418. CSJ - SPA 29-5-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 249-250

*Cuando terceras personas con derechos sobre el inmueble expropiado se hagan parte en el juicio, se depositará el precio y se continuará el proceso.*

Ahora bien, en diligencia de fecha 16 de diciembre de 1968, el apoderado de la señora Olga Constanza Gil, quien manifiesta que dicha ciudadana es propietaria del inmueble objeto del presente juicio por herencia de su difunto hermano Visitación Gil, convino en el avalúo de dicho inmueble, solicitó la entrega del precio del mismo, y consignó documentos relacionados con la titularidad que alega.

De las actuaciones practicadas por el comisionado con ocasión de la tramitación de la solicitud de ocupación previa, consta que en las oportunidades de realizar las notificaciones y los correspondientes avisos a los propietarios y ocupantes del inmueble y durante la inspección ocular, se hicieron presentes las ciudadanas Bonifacia

Padilla Landaeta, Elena Padilla y Gladys del Milagro Padilla, quienes expusieron: "La primera: ser concubina de Visitación Gil, de cuya unión nacieron las otras dos personas presentes en el acto, quienes así lo manifestaron, así como Elena Beatriz, Norma Cruz, Nelson Cipriano y Nancy Coromoto Padilla y que el señor Visitación Gil, falleció hace diez años en Los Dos Caminos, Distrito Sucre del Estado Miranda... que murió soltero, sin testamento, no dejó otros hijos legítimos ni naturales y que su única otra parienta que le sobrevive es su hermana Constanza Gil".

Por cuanto de lo anteriormente expuesto aparece que hay otras personas que pueden tener derechos sobre el inmueble a expropiar, se niega la solicitud de entrega del precio formulada por el apoderado de la ciudadana Olga Constanza Gil y en consecuencia se acuerda la continuación del procedimiento de expropiación, a cuyos efectos se ordena pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

c. *Pago a acreedores hipotecarios*

1419. CSJ - SPA 10-5-67  
G.F. N° 56, 1967, pp. 118-119

*Los acreedores hipotecarios no podrán exigir el pago, hasta tanto no se declare la expropiación y se haga el avalúo definitivo del inmueble.*

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en su artículo 51 dispone al efecto, que en los casos en que se hubiere acordado la ocupación previa y el expropiante consignare la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble, el juicio se dará por terminado si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no mediere otra oposición justificada.

En el caso que se examina no consta que el expropiado se haya conformado con el avalúo realizado, el que se hizo sobre la totalidad del inmueble incluyendo el terreno y las bienhechurías; habiendo discusión respecto a la pertenencia de estas últimas; y por otra parte, las acreedoras hipotecarias han formulado oposición a que el valor de ellas sea entregado al solicitante.

La petición de los apoderados de las acreedoras hipotecarias es extemporánea en el estado actual del presente proceso de expropiación, en el cual aún falta declararse la expropiación misma y hacerse el avalúo definitivo del inmueble de cuya expropiación se trata, por lo que mal puede ser acordado, en la etapa actual del proceso, el pago que se pretende.

d. *Oposición y depósito del precio*

1420. CFC - SF 1-2-46  
M. 1947, pp. 122-124

*El depósito del precio, cuando haya habido oposición a la entrega del mismo, tiene por objeto garantizar los derechos de terceros.*

“Para decidir la Sala observa:

La solicitud de los interesados en el sentido de que esta Sala entre a considerar las bases del avenimiento proyectado entre ellos y autorice su celebración, es improcedente por cuanto en el radio de las atribuciones de la Sala, no figura ni en forma general, ni en forma especial, la facultad que sirva de fundamento a esa clase de pronunciamientos.

En los juicios de expropiación por causa de utilidad pública o social de los cuales debe conocer la Corte Federal y de Casación de acuerdo con el único aparte del artículo 14 de la Ley respectiva, la unidad del proceso queda integrada por la decisión de aquellas cuestiones que se refieran a la expropiación en sí, sin que se puedan decidir en el juicio de expropiación, cuestiones que interesen o deban regirse por las reglas generales o específicas de la competencia de los Tribunales de Instancia.

En cuanto a la apelación interpuesta por el acreedor hipotecario, contra el auto del Juez de Sustanciación que ordenó mantener el depósito de la suma legalmente fijada como indemnización por la expropiación a que se contrae el presente juicio, para su posterior entrega a los interesados que resulten con derechos a recibirla, esta Sala encuentra que esa decisión se ajusta al texto expreso del artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que ordena el depósito del precio, para asegurar los derechos de terceros, “cuando la finca estuviere gravada”, como es el caso de autos.

Los derechos de los acreedores se trasladan al precio, por mandato de los artículos 7° de la citada Ley de Expropiación y 1.865 del Código Civil, para el caso de los acreedores privilegiados o hipotecarios, quienes no pueden pretender que la competencia excepcional de la Corte en los procesos de expropiación llegue hasta decidir, en el mismo proceso, acerca de la existencia, liquidez y exigibilidad de sus respectivos créditos, sobre cuyos particulares debe recaer decisión de los Tribunales de Instancia.

No debe confundirse la oposición a la solicitud de expropiación a que se refiere el artículo 24 de la Ley respectiva, oposición que pueden formular las personas que tuvieren un derecho real sobre la cosa expropiada, y que se limita exclusivamente a los motivos se-

ñalados en forma taxativa en el artículo 23 *ejusdem*, con las vías procesales ordinarias que tienen esas mismas personas para lograr el reconocimiento de sus derechos o créditos y el pago correspondiente. La primera integra el juicio mismo de expropiación, las segundas se deciden entre el expropiado y sus acreedores, sin intervención del expropiante, quien debe únicamente consignar el precio sobre el cual se ejercerán las acciones de éstos, las cuales “no interrumpirán el juicio de expropiación ni podrán impedir sus efectos”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley respectiva.

En los juicios de expropiación por causa de utilidad pública la misma Ley fija la distinta situación procesal de los interesados, al acordar únicamente a los *poseedores* (Artículo 25) y a los *dueños de mejoras o plantaciones*, que no sea el propietario de la finca que se expropia (Artículo 39 *ejusdem*), el derecho a hacerse partes en el juicio a fin de que se deduzca del monto del precio consignado, la cuota que aparezca corresponderles, siempre que no hubiere oposición de terceros.

Fuera de estos casos, la Ley venezolana ordena entregar el precio de la cosa expropiada al propietario (Artículos 36 y 38) si no hubiere oposición de terceros, a quienes les concede únicamente el derecho de oponerse a esa entrega y pedir que se deposite (Artículos 40 y 41 *ejusdem*).

La intervención, en el juicio de expropiación, de los titulares de derechos reales en la cosa expropiada, que no sean los especialmente contemplados en los artículos 25 y 29 citados; intervención que se desprende del hecho de su obligatorio emplazamiento (Artículo 17 de la Ley) tiene por objeto y por límite oponerse a la entrega del precio al propietario, hasta tanto se decida, por los Tribunales de Instancia y de acuerdo con las reglas generales del procedimiento, las cuestiones que ellos planteen, y que, de ser decididas en el propio juicio de expropiación, podrían demorar y dificultar éste hasta impedir sus finalidades de orden público.

Las consideraciones anteriores no hacen otra cosa sino robustecer la interpretación adecuada y rigurosa dada antes, en esta misma sentencia, a la disposición contenida en el artículo 40 de la Ley de Expropiación en virtud de la cual “cuando la finca estuviere gravada” —como es el caso de autos— se depositará la parte del precio correspondiente para garantizar los derechos de terceros.

Lo anteriormente expuesto desvirtúa, a la vez, el calificativo de “tercería” que se quiere aplicar a la intervención del acreedor hipotecario en este juicio, calificación que, por lo demás, es improcedente, ya que con ella se pretende incrustar, sin que se den los supuestos especiales previstos en la Ley, una institución procesal en que se ventilan intereses privados, en una estructura de derecho público eminente como es la del juicio de expropiación por causa de utilidad pública.

Al acordar el depósito del precio obtenido por la cosa expropiada, el Juez o Tribunal que conoce de la expropiación, no hace, pues, otra cosa sino garantizar los derechos de terceros que deben ejercer los recursos legales para hacerlos efectivos. Es así como se mantiene, a la vez que la unidad conceptual de los procesos, el respeto insoslayable a las disposiciones de orden público que regulen la competencia de los Tribunales.

Con tanta mayor razón se impone esta decisión cuando en el presente caso, consta en autos que ha habido discriminación o desacuerdo sobre la liquidez del crédito reclamado y si el Juez que deba decidir sobre la expropiación, entrara a conocer conjuntamente sobre reclamaciones distintas, aun cuando puedan tener su origen en ese proceso, podrían verse comprometidos intereses y defensas que no han sido ejercidos en el juicio de expropiación.

1421.

CFC - SF

4-5-48

C.L. 1948-1949, Anuario 1948, p. 760

*El depósito del precio tiene por objeto garantizar los intereses de aquellas personas que teniendo derecho en la cosa expropiada puedan hacerlo valer sobre el precio.*

Siendo esta oportunidad para dictar sentencia, la Sala observa: el pedimento de los demandados en sus informes, de carácter previo y del cual se ha hecho mención, es extemporáneo, en razón de que es principio dominante en materia procesal que las partes no puedan hacer valer sus defensas, sino únicamente en las oportunidades fijadas en la Ley. En el caso de autos, se trata de la declinatoria de jurisdicción por incompetencia del Tribunal ante el cual fue promovida o incoada la acción, defensa prevista como excepción dilatoria en el ordinal 1º del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, y la cual no puede oponerse, sino en el acto de la litis contestación según lo dispone el artículo 247 *ejusdem*. Sin embargo, por tratarse de una cuestión de competencia "*rationae materiae*" de las que interesan al orden público procedimental, por derivarse la competencia de la pretensión de discutir en un procedimiento especial y de manera incidental, materia que es de derecho común, la Sala, juzga conveniente examinarla antes de decidir los puntos de apelación que le han sido sometidos. En efecto, de la lectura del texto legal citado en apoyo del pedimento previo, se desprende de un modo ostensible, que el legislador al permitir que el valor de la cosa expropiada se deposite, solamente ha establecido una garantía para aquellas personas que teniendo derecho en la cosa *puedan hacerlo valer sobre el precio*. La articulación que en la citada disposición legal se permite abrir, tiene por exclusivo objeto que el Juez pueda

formarse criterio sobre la oposición que se haga, y su decisión debe limitarse a conceder o negar el depósito que se solicite. El procedimiento especial de expropiación ha sido establecido en atención a la necesidad de adquirir un bien para dedicarlo a una obra de interés público; es un medio *sui generis* de adquirir, mediante el cumplimiento de determinadas formalidades, que culmina con la consignación del precio que produce el derecho de ocupar definitivamente el inmueble expropiado. En su secuela no puede promoverse controversia alguna extraña a aquella finalidad, y la que se suscite sobre la propiedad o sobre cualquiera otro derecho real sobre la cosa expropiada, debe discutirse en juicio ordinario ante los jueces competentes.

En el presente caso, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Segundo Circuito Judicial del Estado Zulia, en su carácter Federal, tiene toda la competencia para conocer de la demanda incoada por la Nación contra los ya nombrados López Pérez y Brito, en razón de que su conocimiento no está atribuido especialmente a esta Corte como Tribunal de la causa, sino como Tribunal de alzada conoce en apelación según la disposición del artículo 8º, ordinal 13 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, que rige el funcionamiento y señala las atribuciones de esta Corte Suprema de Justicia. Por las anteriores consideraciones, la Sala declara extemporáneo e improcedente el punto previo planteado por los demandados en su escrito de informe.

1422.

CSJ - SPA  
G.F. N° 64, 1969, pp. 135-137

29-4-69

*La oposición a la entrega del precio, basada en la falta de cualidad del acreedor hipotecario, no procede pues se trata de cuestiones que deben ventilarse en la jurisdicción ordinaria.*

Hay que entender, que la cuestión que ahora se somete a la decisión de la Corte, se concreta solamente a determinar si de la cantidad consignada por la Nación es posible acordar la entrega a las compañías acreedoras, de la suma de SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA BOLIVARES CON CINCUENTA Y SEIS CENTIMOS Bolívares (Bs. 768.550,56), que es el valor asignado en la experticia a las parcelas expropiadas. A dicha entrega se opone la parte expropiada, alegando que las compañías acreedoras carecen de la cualidad necesaria para recibir la mencionada cantidad por lo que respecta al valor de las parcelas como también al de las bienhechurías. Mas, ese tipo de defensa o excepción tuvo oportunidad de oponerla la parte demandada ante la jurisdicción ordinaria, en el proceso de ejecución del crédito hi-

potecario, no siendo posible que pueda hacerlo en el estado actual de los juicios de expropiación ante esta Corte.

Respecto a la solicitud del ciudadano Alirio Rafael Ortega Salazar, se observa: que el crédito de las Compañías: C. A. Seguros La Nacional y Seguros Venezuela C. A., está también amparado por una causa legítima de preferencia, fue reconocido judicialmente con antelación al que ahora reclama el señor Ortega Salazar, y que queda a dicho peticionario el derecho de hacer valer su crédito sobre la cantidad que en definitiva pueda corresponder al ciudadano Abraham Malavé y una vez que el monto de dicho crédito y la procedencia de la demanda hayan quedado establecidos por la sentencia definitivamente firme del Tribunal del Trabajo.

En cuanto al embargo de los "derechos eventuales" que le puedan corresponder al ciudadano Abraham Malavé, medida decretada por el Juez Segundo de Primera Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal, a favor del doctor Santiago Hernández Ron, se observa: que la expresada medida conserva su plena vigencia y su ejecución habrá de efectuarse conforme a las disposiciones legales que le son aplicables y sobre bienes del nombrado Malavé, no sujetos a créditos hipotecarios o privilegiados, que se han trasladado al precio, en las mismas condiciones en que lo tenía la parte expropiada y de cuya tramitación ante los Tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria, solamente queda pendiente la fase de la ejecución.

En virtud de las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dispone entregar a las Compañías: C. A. Seguros La Nacional y Seguros Venezuela C. A., la cantidad de SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA BOLIVARES CON CINCUENTA Y SEIS CENTIMOS (Bs. 768.550,56), en proporción a sus respectivos créditos, la cual corresponde al valor asignado en la experticia a las parcelas expropiadas al ciudadano Abraham Malavé, en el presente juicio de expropiación. Queda a la parte expropiada el derecho de discutir en juicio ordinario la propiedad de las bienhechurías, cuyo valor apreciado en la experticia continúa en poder de la Corte.

Expíndase los correspondientes cheques así: A favor de Seguros Venezuela C. A. por la cantidad de TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y CINCO BOLIVARES CON CINCUENTA Y NUEVE CENTIMOS (Bs. 351.765,59) equivalente al 45,77% de la cantidad total; y a favor de C. A. Seguros La Nacional, por la cantidad de CUATROCIENTOS DIECISEIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO BOLIVARES CON NOVENTA Y SIETE CENTIMOS (Bs. 416.784,97) equivalente al 54,23% restante de la expresada cantidad.

1423. CSJ - SPA 3-12-74  
G.O. N° 30601, 18-1-75, pp. 229.782 - 229.783

*Al plantearse la oposición a la entrega del precio, la oportunidad para su entrega se suspenderá hasta que se resuelva la oposición por el Tribunal.*

En sus informes ante la Corte, los apoderados de la Sucesión Angulo, concluyen: "Por cuanto de los autos se desprende que las partes convinieron en la expropiación total del inmueble descrito en el libelo de demanda presentado por los representantes del Instituto Agrario Nacional, que los propietarios de dichos inmuebles se han conformado con el avalúo; y que han aceptado la forma de pago del precio según consta de documento original del Acta de fecha 12 de marzo de 1973 suscrita por los representantes del prenombrado Instituto Agrario Nacional y de los presuntos propietarios de las tierras cuya expropiación se solicita, en la que consta la gestión de un arreglo amistoso previo y del compromiso del IAN de pagar el precio mediante los valores y títulos que allí constan, (Bonos "B"), y por cuanto, finalmente, habiéndose cumplido todos los requisitos legales, sin haber surgido oposición justificada alguna, a dicha solicitud, pedimos muy respetuosamente a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa que administrando justicia declare, con base en todo lo antes analizado y expuesto, sin lugar la apelación interpuesta y confirmada la decisión recurrida con la natural condenatoria en costas y demás pronunciamientos legales pertinentes".

A este respecto, se observa:

Consta de autos, (folio 27 del expediente) que según acta de la sesión ordinaria del Directorio del Instituto Agrario Nacional, N° 43-72, de fecha 6-12-72, este organismo resolvió lo siguiente: "Afectación de Tierras de la Sucesión Angulo en el Estado Mérida. Resolución 1124. Visto el contenido del memorándum de Consultoría Jurídica N° 14-005, de fecha 4-12-72, el Directorio acordó: Aprobar el acta suscrita entre la Sucesión Angulo y la Consultoría Jurídica de este Instituto, en representación del mismo, y, en consecuencia, 2) Adquirir las tierras de dicha Asociación, en una extensión aproximadamente de 15.000 hectáreas, a fin de resolver el problema de tenencia de las familias campesinas ocupantes, mediante el procedimiento de expropiación para fines de Reforma Agraria". 3) Cancelar en Bonos Clase "A" y efectivo, según lo que determine la Ley".

Como puede advertirse, la adquisición por el Instituto expropiante, del inmueble a que se refiere la presente demanda se hizo con base en lo acordado por el Directorio del Instituto Agrario Nacional y aceptado posteriormente por los expropiados, al convenir en la expropiación, en el acto de contestación a la solicitud, según consta

de las actas que cursan a los folios 65 y 67 del expediente. En consecuencia, el pago del precio de los bienes expropiados no es en Bonos "B", como lo piden los apelantes, sino en bonos "A", forma de pago ésta aprobada por la Directiva del Instituto expropiante, según los términos del acta correspondiente que se han transcrito antes. Por otra parte, de conformidad con la opinión de los expertos que intervinieron en el justiprecio (página 89 del expediente) "los terrenos a expropiar son ocupados y explotados por numerosas personas en calidad de simples ocupantes. Los propietarios no han desarrollado ningún cultivo ni ninguna otra bienhechuría", lo que quiere decir que la propiedad privada de la tierra no cumple con su función social en el presente caso.

En virtud de estas razones, el pago de los bienes expropiados por efecto de la presente solicitud de expropiación, debe hacerse en la forma prevista por la causal 1ª del artículo 174 de la Ley de Reforma Agraria.

Ahora bien, por cuanto la señora Eloísa Chalbaud Febres se ha opuesto a la entrega del precio, pidiendo que se deposite, lo cual fue acordado por el Tribunal *a quo*; con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la oportunidad en que ha de hacerse el pago de la cosa expropiada debe ser suspendida hasta tanto sea resuelto, por dicho Tribunal el problema creado a causa de la oposición en referencia, a cuyo efecto aquél puede abrir una articulación por ocho (8) días si alguna de las partes lo pidiere.

Véase N° 1391.

#### D. Efectos del Pago

##### a. Transferencia del dominio

1424. CFC - SF 9-5-49  
G.F. N° 2, 1949, pp. 27-28

*La transferencia de la propiedad en la expropiación se verifica con el pago de la correspondiente indemnización.*

Caracterizado el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es cuando éste 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. Es ésta la 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 el asunto ordenará 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 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 ajenos y no sobre los inmediatos y directos, dándole entrada por anticipado el remedio de la apelación.

Por tales razones se declara con lugar la apelación interpuesta por el ciudadano Procurador General de la Nación en lo referente a que es a 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 Sustentación y así se declara”.

1425.

CFC - SFAcc  
G.F. N° 4, 1950, pp. 134-135

12-4-50

*El Procurador General de la República, no puede representarla espontáneamente, sino que tiene que recibir instrucciones previas del Ejecutivo Nacional, de lo contrario sería personalmente responsable de su actitud.*

Tanto el artículo 1° de la Ley que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación como el ordinal 5° del artículo 116 de la Constitución Nacional coinciden en preceptuar que aquel alto funcionario debe atenerse en la representación y sostenimiento de los derechos e intereses de la Nación a las instrucciones que le comuniquen el Ejecutivo Federal. Tiene decidido esta Sala que “el

espíritu y alcance legal de ellas es regular la conducta del Procurador General en su condición de órgano representativo de la Nación, al establecer una relación de dependencia y subordinación a las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal... Que se trata en suma de una relación interna de derecho público para el ejercicio de sus funciones, semejante a la que existe entre representantes y representados..." (12junio-1946). De lo que se desprende que el Procurador General no puede representar a la Nación si carece de las instrucciones del Ejecutivo Federal, mucho menos en contra de esas instrucciones, lo que le depararía responsabilidad. Pero debe aceptarse también como regla lógica y usual en esas relaciones de mandante a mandatario, que cuando se autoriza al Procurador General de la Nación para intentar determinada acción judicial autorizado queda para seguir el juicio en todas sus incidencias hasta su definitiva terminación. De otro modo esa representación, ínsita en sus específicas atribuciones, quedaría amenguada en la práctica, con menoscabo frecuente y en ocasiones gravísimo, de los intereses de la Nación. Por lo que la Sala considera que el Procurador General tenía autorización general para intervenir en cuantas incidencias surgieren o puedan surgir en este juicio de expropiación, y así lo declara.

Por otra parte, la argumentación en contrario de los apelantes peca de arbitraria por demudar la verdadera situación del incidente: la solicitud del Procurador General de que el precio consignado *fuera depositado en virtud del embargo preexistente*, no es contraria a la Constitución y a la ley especial de la materia ni a la finalidad lógica del proceso de adquirir la propiedad del terreno expropiado —como dicen—. Pues en nada se opone a la Constitución, ni a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ya que dicha consignación transmitió la propiedad del precio a los expropiados y constituye la indemnización previa a que se refieren la Carta Fundamental y la Ley Orgánica reglamentaria.

1426.

CSJ - SPA

12-12-63

G.O. N° 905, Extr., 4-5-64, p. 25

*El traslado del dominio de la cosa expropiada no se opera ni por el convencimiento del expropiado, ni con la sentencia de expropiación, sino solamente con la consignación del precio de indemnización.*

En verdad, conforme a lo dispuesto en el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, en cualquier estado de juicio puede el demandado convenir en la demanda y su convencimiento 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 pasada en autoridad de cosa juzgada.

Sin embargo, el hecho de que, en el procedimiento expropiatorio, se aplique, supletoriamente, el Código de Procedimiento Civil, no autoriza a confundir uno y otro procedimiento, el conducente a la expropiación y aquel mediante el cual se conducen los juicios entre particulares, disciplinado por el Código 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 derechohabientes sobre las cosas objeto de la expropiación no se opongan a ésta, sino que al contrario, convengan expresamente en ella, y de que su convenio sea irrevocable, no puede inferirse, como lo pretenden los interesados en el caso de autos, que la propiedad de tales cosas se traslada al expropiante por el hecho mismo del convenio y en el propio momento de su ocurrencia. Ello es manifiestamente erróneo.

En efecto: el artículo 101 de la Constitución dispone que “sólo 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 Código Civil 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 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 aun con la sentencia que favorable a éste recaiga en el respectivo procedimiento; pues ella 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 o parte de la propiedad o algún otro derecho”, dice impropriamente 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 convenio u oposición a la solicitud de la expropiación. La propiedad se traslada, en la opinión de la Sala y 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 improcedentes los alegatos examinados, en el sentido de 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.

De otra parte, carece de toda relevancia jurídica a los fines específicos del procedimiento expropiatorio, la adjudicación que en remate judicial se haya hecho del inmueble en referencia a un tercero, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley de la materia, “la traslación del dominio o cualquier título durante el juicio de expropiación, no lo suspende, pues el nuevo dueño queda de derecho subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior”; sin que sea posible impedir tales efectos objetando la validez del acta del remate judicial, no siendo, como no lo es, competente el juez de la expropiación para juzgar de tal extremo. Así se declara.

Véase Nos. 1358 y 1436.

b. *El traslado de los gravámenes*

*Las acreencias privilegiadas que existan sobre el fundo se trasladan al precio, en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado.*

Véase N° 1407.

1427.

CSJ - SPA  
G.F. N° 40, 1963, p. 357

10-6-63

*Los créditos hipotecarios que existan sobre la finca expropiada, deberán ser cancelados a los acreedores, trasladando dichos derechos al precio, en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado.*

Por último, los créditos que existan sobre la finca expropiada y que la sentencia indica, deberán ser cancelados a los acreedores que ella menciona, trasladando dichos derechos al precio en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 179 de la Ley de Reforma Agraria, sin atender, a que dichos créditos aparezcan establecidos en favor de Institutos financieros oficiales o de acreedores particulares, pues la Ley no establece ninguna distinción al respecto, así: el diez por ciento (10%) en efectivo y el noventa por ciento (90%) en bonos de la Clase “A”.

1428. CSJ - SPA  
G.F. N° 55, 1967, pp. 58-59

1-2-67

*Los créditos hipotecarios que existieren sobre los inmuebles expropiados, se trasladan al precio, quedando obligado el expropiado a cancelar al acreedor hipotecario.*

Dispone el artículo 40 de la citada Ley, en el aparte final de su parágrafo único, que los créditos hipotecarios y privilegiados que existieren sobre los inmuebles expropiados, se trasladarán al respectivo precio en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado, pero con la obligación para éste de pagar al acreedor el equivalente de los intereses de esas obligaciones, mientras se encuentre en la situación contemplada de posesión material o disfrute del inmueble, a cuyo efecto se tomarán las precauciones necesarias en defensa de los derechos de dichos acreedores. Con arreglo a esta disposición legal, el expropiante adquiere la cosa libre de toda carga o gravamen, los cuales se trasladan al precio correspondiente. Pero la circunstancia de ese traslado, cuya finalidad es la de ofrecer protección a los derechos del acreedor, manteniendo un régimen de garantías compatible con ellos, no significa que la totalidad del precio ha de quedar siempre afectada o comprometida en virtud de la obligación existente. En efecto, cuando la finca expropiada se halle sujeta a gravamen, como sucede en el presente caso, y bastare una parte del precio para conancelarlo, los derechos del acreedor estarían asegurados con la parte del precio que fuere suficiente para esa cancelación y en tal medida, deben limitarse las providencias judiciales que a solicitud de los interesados puedan ser dictadas en defensa de los derechos que se hayan hecho valer contra el precio de la cosa expropiada. Esta sería la solución del caso en atención a las previsiones que la misma Ley contiene en cuanto a las deducciones que deben hacerse del monto total consignado, en los casos de entrega del precio o depósito del mismo, para el pago de las mejoras o plantaciones que no pertenezcan al propietario del inmueble expropiado o de los gravámenes que pesen sobre éste, pues ambas acreencias se trasladan al precio determinado por los expertos.

Los artículos 43 y 44 de la Ley de la materia, aplicables al caso examinado, en ausencia de una disposición expresa de la Ley, permiten resolver en esta forma el problema de autos. Ahora bien, por cuanto de éstos consta que el crédito hipotecario del cual es titular el apelante es inferior al precio del bien expropiado fijado por la experticia, considera la Corte que es improcedente la entrega total solicitada por el acreedor, y así se declara, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

c. *El traslado de las acciones*

1429. CFC - SF 1-2-47

*Actuaciones 1948 p. 124.**La intervención de los terceros para hacer valer sus derechos sobre el precio en los juicios de expropiación no puede calificarse de tercería.*

Lo anteriormente expuesto desvirtúa, a la vez, el calificativo de "tercería" que se quiere aplicar a la intervención del acreedor hipotecario en este juicio, calificación que por lo demás, es improcedente, ya que con ella se puede incrustar, sin que se den los supuestos especiales previstos en la Ley, una institución procesal en que se ventilan intereses privados en una estructura de derecho público eminente como es la del juicio de expropiación por causa de utilidad pública.

Al acordar el depósito del precio obtenido por la cosa expropiada, el Juez o Tribunal que conoce de la expropiación, no hace, pues, otra cosa sino garantizar los derechos de terceros que deben ejercer los recursos legales para hacerlos efectivos. Es así como se mantiene, a la vez que la unidad conceptual de los procesos, el respeto insoslayable a las disposiciones de orden público que regulen la competencia de los Tribunales.

*Véase Nos. 1342 y 1420.*1430. CF 16-7-58  
G.F. N° 21, 1968, pp. 46-47*Una vez dictada sentencia que acuerde la expropiación no puede intentarse ningún juicio de expropiación sobre la cosa que se expropia.*

Es la prevista en el ordinal 4° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, en virtud de la prohibición contenida en el artículo 8° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en cuyo texto se establece:

"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".

Además, la Corte observa: La faja de terreno que ha sido materia de la demanda por reivindicación propuesta contra las compañías petroleras y también del juicio de expropiación, ha pasado a ser

un bien del dominio público, y en mucha parte también, del uso público; y por ello además, de la citada prohibición legal que ha servido de fundamento a la excepción, existe, por efecto imperativo de la cosa juzgada, la imposibilidad de plantear ni de continuar ninguna controversia judicial donde directa o indirectamente se desconozca o se discuta el dominio adquirido por la Nación sobre la porción de terreno definitivamente expropiado.

Consiguientemente, se declara también con lugar esta segunda excepción; pero sólo frente al pedimento *Primero* del libelo que encabeza el juicio reivindicatorio.

1431. CSJ - SPA 10-6-63  
G.F. N° 40, 1963, pp. 345-346

*El proceso expropiatorio aparece desprovisto de los recursos precautelativos del procedimiento ordinario, estando protegidos los acreedores con la posibilidad de oposición a la entrega del precio.*

Con relación a este punto es indispensable observar que a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario, los recursos cautelares del juicio expropiatorio están sujetos a medidas de excepción, trasladadas de la cosa al precio, como única forma de conciliar el interés público a que atiende el último de los nombrados juicios con la defensa de los derechos particulares que el primero garantiza. De acuerdo con este concepto, el procedimiento expropiatorio aparece desprovisto de los recursos precautelativos que en el juicio ordinario se acuerda a los particulares, en garantía de sus derechos. Esta afirmación es valedera sólo en cuanto a la cosa que ha sido materia de la expropiación, ya que el precio de la misma, como bien patrimonial que es del expropiado, puede ser objeto, en otro juicio distinto, de las medidas preventivas que establece la ley procesal civil.

Así, pues en el procedimiento especial expropiatorios, de excepcional y preferente observancia, se confiere a los terceros que aleguen derechos sobre los bienes a expropiar, la facultad de oponerse a la entrega del precio que se establezca como valor de la cosa expropiada, siempre que se presente prueba fehaciente de la pretensión, tal como lo consagran los artículos 42, 44 y 45 de la ley de la materia. Por consiguiente, mediando este derecho especial que la Ley de Expropiación concede sobre el precio resulta improcedente la práctica de las medidas preventivas previstas en el ordenamiento procesal ordinario, por cuanto la oposición y consiguiente depósito del precio a que se contraen las disposiciones citadas, aseguran al opositor en sus eventuales derechos.

Véase N° 1.333.

## V. EL DESISTIMIENTO EN LA EXPROPIACION

### 1. CARACTERISTICAS

1432. CSJ - SPA 27-6-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 33-35

*Contrariamente a lo establecido en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, 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.*

El efecto del desistimiento del procedimiento previsto en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, 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 aquel pueda tener validez, el consentimiento del demandado.

Mas el referido principio legal rige las relaciones entre particulares, en las que con absoluta propiedad puede hablarse de intereses privados, de los cuales son dueños las partes en litigio; pero, no puede decirse lo mismo y aplicarse el criterio jus privatista cuando el que desiste del procedimiento es un Instituto como el Instituto Agrario Nacional, regido por una Ley que declara de utilidad pública y social todo cuanto se relacione con la Reforma Agraria, y que garantiza y regula el derecho de la propiedad privada de la tierra conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y a las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las leyes.

En efecto, por el artículo 99 de la Carta Fundamental se garantiza el derecho de propiedad; pero, a renglón seguido, expresa el constituyente: En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley, con fines de utilidad pública o de interés general.

Precisamente, en esos fines de utilidad pública o de interés general es que están fundadas las leyes de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social y 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 constitucional 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 hacerlas producir.

Basada en esos principios generales, 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 particular 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 en 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 quede 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 aquel 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 ella 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.

1433. CSJ - SPA  
G.O. N° 905 Extr., 4-5-64, p. 24

12-12-63

*En el proceso expropiatorio no se requiere el consentimiento de la otra parte para poder desistir.*

A juicio de la Sala, los anteriores pedimentos de los personeros del Estado constituyen verdaderos desistimientos del procedimiento

de la expropiación, para el cual, y a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento civil, no se requiere el consentimiento de la parte contraria, en razón de la naturaleza especial del procedimiento expropiatorio y, especialmente de su finalidad, inspirada siempre en el interés general, que sólo la Administración expropiante está en capacidad de juzgar. Pero, si bien ésta puede desistir, en cualquier tiempo del procedimiento de expropiación iniciado, tal facultad, y, menos aún, la homologación del desestimiento mismo, no la releva, en ningún caso, de la obligación de indemnizar o reparar los daños y perjuicios que con tales diligencias haya podido haber ocasionado a los particulares interesados. Por tanto, al homologar tales desistimientos, la Sala en ninguna forma prejuzga a los daños y perjuicios que los mismos hayan ocasionado a los derechohabientes sobre los inmuebles a que ellos se refieren.

1434. CSJ - SPA  
G.F. N° 59, 1968, pp. 7-9

22-1-68

*El Instituto Agrario Nacional puede desistir del procedimiento expropiatorio y reiniciarlo, de acuerdo al interés de la reforma agraria.*

Con arreglo al artículo 206 del Código de Procedimiento Civil “si el desistimiento se limita al procedimiento, no puede efectuarse sin el consentimiento de la parte contraria; pero el demandante puede retirar su demanda sin este consentimiento, antes del acto de la contestación, salvo al demandado, su derecho por razón de retardo u otro motivo, si hubiere lugar a ello”. Sin embargo, el precepto transcrito rige las relaciones que en el proceso atañen a los intereses privados de los cuales son dueñas las partes en litigio; pero no cabe aplicar este criterio cuando el que desiste del procedimiento es un ente público como el Instituto expropiante, regido por una Ley especial que declara de utilidad pública todo lo relativo al cumplimiento de los fines y objetivos de aquéllas. En efecto, la Ley de Reforma Agraria de acuerdo con su propia finalidad en cuanto al desarrollo económico, social y político de la Nación “garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes”. Conforme a tales principios, los órganos de la Reforma Agraria, el expropiante entre ellos, deben dar cumplimiento a todas las previsiones de la Ley, de conformidad con lo que en la misma se pauta.

Este orden de razones no permite que el Instituto Agrario Nacional, quien goza en el proceso de las prerrogativas y privilegios que al

Fisco Nacional acuerdan las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional deba, como cualquier particular, estar en el juicio ordinario sometido al consentimiento de la parte contraria para poder desistir del procedimiento expropiatorio intentado, por las razones que lo obliguen a ello. Esta razón cobra mayor fuerza si se piensa que la negativa del consentimiento por parte del demandado tendría por objeto lograr la continuación del juicio expropiatorio hasta su término.

A este respecto, cabe reproducir aquí las consideraciones que mereció a la Corte un caso similar al presente, expuestas en sentencia de fecha 27 de junio de 1963 y que a la letra dicen: "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 quede absolutamente imposibilitado para demandar otra vez en expropiación".

Por otra parte, la doctrina tiene establecido al respecto, que así como la declaración de utilidad pública o social no obliga a ejecutar la expropiación de los bienes afectados, por las mismas razones aun 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". Todos estos motivos sirven para concluir que el Instituto Agrario Nacional puede desistir del procedimiento desde el momento en que el interés de la Reforma Agraria así lo determine, y puede volver a iniciarlo, cuando reaparezcan y lo exijan así, los fines y objetivos de utilidad pública establecidos por la Ley.

1435. CSJ - SPA  
G.F. N° 68, pp. 50-53

7-4-70

*En el juicio expropiatorio, corresponde al expropiante decidir sobre la continuación o no del procedimiento.*

El desistimiento es uno de los derechos que corresponden al expropiante en todo estado y grado de la causa, no estando condicionado su ejercicio cuando el actor desista del procedimiento, por el asentimiento de las personas contra quienes pueda obrar la expropiación. Contrariamente a lo que ocurre en el proceso civil, el desistimiento de la acción en el juicio expropiatorio, no impide que el expropiante vuelva a intentarla ulteriormente, pues ninguno

de los entes investidos del derecho de expropiar, puede renunciar a una prerrogativa cuyo objeto fundamental es satisfacer la necesidad de adquirir el bien expropiado, para destinarlo a una obra de utilidad pública o de interés social. Por tal motivo, la distinción entre el desistimiento del procedimiento y el desistimiento de la acción, que tiene tanta importancia, especialmente, por sus consecuencias jurídicas y regulaciones diferentes en el derecho procesal civil, carece de significación en el juicio expropiatorio, pues cualquiera que fuere el lenguaje que utilice el expropiante para desistir, siempre ha de entenderse que desiste de la expropiación. Siendo la expropiación una venta forzosa que, por mandato constitucional, se impone al propietario por razones de conveniencia general, sería ilógico exigir el consentimiento de la otra parte cuando el expropiante desista del procedimiento, puesto que lo que el constituyente garantiza no es el derecho a ser expropiado, sino el derecho a no ser privado de la propiedad por métodos o procedimientos diferentes a los previstos en la Ley y, especialmente, en el artículo 101 de la Constitución, al tenor del cual sólo “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 hecho de que el expropiante haya solicitado formalmente la expropiación, unido a circunstancias tales como haberse celebrado el acto de contestación de la demanda, o de concurrir en el caso todas las condiciones legalmente requeridas para que prospere la acción, no crea el derecho de ser expropiado, que presuntamente podría servir de fundamento al demandado para oponerse al desistimiento del procedimiento. Ni la doctrina procesal ni la Ley consideran necesario que el actor exprese los motivos del desistimiento, ya que tal exigencia no tendría otra finalidad que permitir a la otra parte discutir tales motivos y a los tribunales juzgar sobre su procedencia, lo cual constituiría en la práctica un virtual desconocimiento de la facultad de renunciar libremente a las acciones, excepciones o defensas que correspondan al litigante, salvo aquellos derechos, facultades o prerrogativas que la Ley considere irrenunciables. Si para la validez del desistimiento no se requiere el consentimiento de la otra parte, la falta de notificación del demandado, en la hipótesis de que la causa esté en suspenso, no puede acarrear la nulidad del acto, pues el cumplimiento de tal requisito tendría por principal objeto brindar a los propietarios una oportunidad para oponerse al desistimiento. La garantía de la propiedad que implica el control jurisdiccional sobre los actos que conducen a la expropiación, no se extiende a la apreciación de los motivos o razones que tenga el actor para desistir de la instancia, en razón de que corresponde al expropiante y no a los tribunales, decidir sobre la oportunidad, necesidad o conveniencia de renunciar a su derecho de proseguir el juicio, teniendo en cuenta las circunstancias económicas, sociales y aun políticas, predominantes en el momento en

que deba tomarse la decisión. Estas consideraciones no excluyen, sin embargo, la posibilidad de que el propietario contra quien haya sido intentado un juicio expropiatorio del que luego se desista, reclame del expropiante y obtenga por la vía judicial el pago de los daños y perjuicios a que hubiere lugar.

En relación con el mismo tema y refiriéndose, en particular a los límites dentro de los cuales pueden ejercer los órganos jurisdiccionales la función homologadora que les confiere el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, la Sala de Casación Civil en sentencia dictada el 19 de octubre de 1966, ha expresado los conceptos que a continuación se transcriben y que esta Sala acoge por ser expresión de su propio criterio al respecto: "La facultad de obrar y contradecir en juicio, garantizada por el poder constituyente, es un derecho consubstancial de toda persona física o jurídica con capacidad para actuar ante la jurisdicción judicial. Dentro de ese derecho general aparece comprendida la facultad de desistir de la acción, acto que necesariamente debe ser homologado por el Juez cuando el desistente tenga la legitimación procesal exigida por el ordenamiento legal... el desistimiento es un acto procesal potestativo exclusivamente de la parte actora, frente al cual sólo toca al Juez la función homologadora de darlo por consumado... en materia de desistimiento de la acción sólo corresponde al Juez homologarlo cuando ha sido formulado por la parte demandante o su representante legítimo, sin que sea necesario entrar a considerar si los móviles del acto obedecen a buena o mala fe... Lo único que debe el Juez constatar es si quien desiste es el demandante, pues sólo él tiene legitimación procesal para hacerlo, y tratándose de una sociedad, si la persona que obra en su representación tiene legalmente atribuciones para comprometerla y obligarla".

Dentro del marco doctrinal aquí expuesto, que concuerda en sus líneas esenciales con el criterio sustentado por esta Sala en las sentencias por ella dictadas el 27 de junio de 1963, el 4 de mayo de 1964 y el 24 de febrero de 1965, las cuestiones planteadas en el caso de autos jurídicamente no tienen otra solución que la adoptada en la sentencia de Primera Instancia que es objeto del recurso.

1436. CSJ - SPA  
G.O. N° 1540 Extr., p. 45

13-7-72

*El desistimiento en el juicio expropiatorio no releva al ente expropiante de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que se hayan podido ocasionar a los particulares afectados.*

Esta Sala tiene establecida una doctrina, repetida en diversas sentencias, mediante la cual ha quedado establecido que, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento civil, no se requiere el consentimiento de la parte contraria, para poder desistir del juicio de expropiación, en razón de la naturaleza especial del procedimiento expropiatorio y, especialmente, de su finalidad, inspirada siempre en el interés general, que sólo la administración expropiante está en capacidad de juzgar. Con mucho mayor razón el ente expropiante podía desistir en el presente caso, ya que ni siquiera se había producido aún el acto de comparecencia al cual se contrae el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que precede al de contestación a la solicitud de expropiación establecido en el artículo 24 *ejusdem* y que para los efectos del indicado procedimiento, se podría considerar como la contestación de la demanda en los juicios de expropiación.

También la Corte ha dicho en repetidas ocasiones que si bien el ente expropiante puede desistir en cualquier tiempo del procedimiento de expropiación iniciado, ni el ejercicio de tal facultad, ni la homologación del desistimiento, relevan a aquél de la obligación de indemnizar o reparar los daños y perjuicios que tales diligencias hayan podido ocasionar a los particulares afectados por ellas.

Por último, tiene establecido así mismo esta Corte, que todas las cuestiones extrañas al procedimiento mismo de la expropiación y las cuestiones que se suscitaban en él deben ser resueltas por los tribunales de la jurisdicción ordinaria, por ser a éstos a los que está atribuida la competencia para resolver acerca de tales cuestiones.

## 2. OPORTUNIDAD

1437. CSJ - SPA 24-2-65  
G.O. N° 27676, 24-2-65, pp. 205.971 - 205.972

*El ente expropiante puede desistir de la expropiación mientras no se haya adquirido el dominio del bien que se expropia, es decir, mientras no se haya efectuado el pago de la indemnización, aun cuando ya se haya dictado sentencia.*

De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento judicial expropiatorio no está 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 es, según se ha dicho, el objeto de este singular proceso.

La Corte Federal y de Casación, Sala Federal, en sentencia que dictó el 9 de mayo de 1949, sostiene este mismo criterio al establecer: "Caracterizado el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es, cuando éste 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 ésta la tesis que resulta acogida por nuestra Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o 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 la 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". (Gaceta Forense N° 2, páginas 29 a 30).

Por tanto, el caso de autos ha de ser examinado teniendo en cuenta las normas procedimentales que anteceden. En efecto, habiendo sido declarada por el Instituto expropiante su voluntad de desistir de la acción expropiatoria que había intentado, corresponde a la Corte, previo detenido estudio de los alegatos de las partes, y con vista de las normas legales pertinentes, dictaminar acerca de la procedencia o no de ese acto de desistimiento.

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 expropiación. En efecto, como expone el autor Enrique Sayagues 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, aun 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 a Mendivil, Bielsa, Legón, Villegas, Villegas Basavilbaso, Belva, Dalloz y otros).

Destaca a este respecto esa misma doctrina, que el desistimiento de los procedimientos expropiatorios difiere, por la naturaleza de la materia, del desistimiento regulado en el Código de Procedimiento Civil.

En cuanto a la oportunidad del desistimiento en el juicio expropiatorio, se sostiene que puede realizarse *mientras no se haya adquirido el dominio del bien*, que es precisamente el objeto que se persigue. Incluso se estima discutible si cabe el desistimiento cuando existe ocupación judicial previa del inmueble sin que se haya alterado su condición.

Con relación a sus efectos en este juicio especial, se ha establecido que el desistimiento *clausura el proceso expropiatorio cualquiera sea la altura en que estén los procedimientos*. Haciéndose la lógica salvedad de que la administración responde por los perjuicios que se hubieren originado, en cuyo caso pueden ser libremente ejercidas ante los Tribunales competentes las acciones a que hubiere lugar (Sayagues Laso, obra citada, tomo II, página 414).

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 se ocasiona. Por consiguiente, si la entidad expropiante desiste del juicio expropiatorio, exime al expropiado de ser forzosamente privado de su propiedad; renace en él, en toda su plenitud, el derecho de dominio, y recuperar su atenta libertad de disponer como quiera del bien y obtener del mismo, si así lo desea, un provecho mejor y una utilidad superior, a la indemnización que hubiera percibido en aquel obligado proceso.

Analizados, pues, a la luz de la más autorizada doctrina, los principios inherentes al desistimiento de los juicios de expropiación, pasa la Corte a la apreciación del caso planteado en las actas procesales.

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 pasada 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 tres fases que han sido determinadas. Por consiguiente, mientras no se han agotado esas etapas, el juicio no ha concluido; o sea, se encuentra en un *estado* determinado; y, en tal caso, son procedentes el desistimiento y el convenimiento previstos en el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso de autos el desistimiento ha sido manifestado por los abogados del Instituto expropiante, ante este Supremo Tribunal, en la audiencia del día 17 del corriente mes, en los siguientes términos: "Desistimos formalmente de la ACCION EXPROPIATORIA en el juicio de Expropiación de la Hacienda "La Urbina"

y en virtud de tal desistimiento pedimos se de por concluido el juicio ordenándose el archivo del expediente”.

Sin entrar a apreciar las razones que expone el expropiante, por no ser ello necesario para el caso, observa la Corte que el proceso del cual se desiste no se encuentra concluido. En efecto, se inició en el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, la primera fase del procedimiento, hasta que fue dictada la sentencia que puso fin a dicha etapa. De la misma manera, se realizaron en aquel Juzgado los trámites de la segunda fase, relativa al avenimiento y justiprecio, habiéndose realizado este acto de avalúo. Pero después de haberse conseguido el dictamen pericial, y decidida su impugnación, surgió una incidencia, promovida por la parte expropiante, que dio lugar al recurso que actualmente se tramita por ante la Suprema Corte. Este recurso, mandado a oír en ambos efectos por este Alto Tribunal, paralizó el curso normal del procedimiento expropiatorio antes de que se cumplieran sus trámites y requisitos, no habiendo, por tanto, llegado la oportunidad de consignación del precio ni la formal entrega del inmueble, a que se refieren los artículos 40 y 41 de la Ley que rige la materia; o sea, no se había llegado a la adquisición del dominio del bien por parte de la entidad expropiante.

Esa incidencia aún está pendiente de decisión ante la Corte; y sus fundamentos se relacionan con lo principal del juicio, en su aspecto formal de orden público; ya que se trata de denuncias de vicios de procedimiento, que, de prosperar, incidirían sobre la validez y estabilidad de las actuaciones realizadas. En efecto, de autos aparece que los peritos designados para el avalúo de la finca, consignaron su dictamen con fecha 1° de julio de 1963; que dos de dichos peritos asignaron a la propiedad un valor montante a la cantidad de ciento veintidós millones, seiscientos sesenta y tres mil doscientos treinta y cinco bolívares (Bs. 122.663.235), y que el tercer evaluador estimó que la finca valía treinta y cinco millones, quinientos siete mil quince bolívares (Bs. 35.507.015).

La representación del Instituto expropiante impugnó oportunamente dicho avalúo mediante escrito que consignó con fecha 7 de julio de 1963, dentro del respectivo plazo legal. Sin embargo, el Juzgado *a quo* dictó decisión declarando sin lugar esa impugnación el día 21 de noviembre de 1963, o sea cuatro meses y medio después de haber sido interpuesto el recurso, sin que aparezca de las actas procesales que se hubiera notificado previamente a las partes la oportunidad en que tal decisión iba a ser dictada, a objeto de que ellas hubiesen ejercido, si así lo deseaban, los recursos legales pertinentes.

Por ésta y por otras razones, el Instituto expropiante solicitó del propio Juez de la causa la reposición del procedimiento, lo cual fue negado; y esta negativa originó el recurso oído en ambos efectos que ha venido cursando ante este Supremo Tribunal, manteniéndose

entre tanto legalmente suspendido el curso normal del procedimiento expropiatorio.

Por consiguiente, el desistimiento del expropiante ha sido manifestado, como lo prescribe el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, en un estado válido del juicio y antes de su conclusión, siendo por tanto improcedente el alegato de cosa juzgada que hacen los apoderados de los propietarios.

Por todas las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumado el desistimiento de la acción expropiatoria a que se contraen estas actuaciones, quedando, por tanto, definitivamente extinguido el presente proceso.

### 3. DECISION

#### A. *Improcedencia*

1438. CSJ - SPA 12-8-71  
G.F. N° 73, 1971, pp. 177-182

*El Tribunal que conoce del juicio expropiatorio puede declarar improcedente y sin efecto el desistimiento efectuado por el ente expropiante.*

El ente expropiante, por medio de apoderado judicial, alegó en su escrito de fecha 31 de julio de 1969, que durante el juicio no se dio cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Expropiación, en lo relativo a la publicación de los carteles y su oportuna incorporación al respectivo expediente; concretamente señala que la solicitud de expropiación y el auto de emplazamiento no fueron publicados por “tres veces durante un mes con intervalos de diez días entre una y otra publicación”, tal como lo ordena el artículo 22 de la Ley de la materia; e indica, igualmente, que tampoco se cumplieron las disposiciones contenidas en los artículos 23 y 24 de la misma Ley, “ya que se omitió el nombramiento de defensor de las partes emplazadas no comparecientes”, vicios éstos, que en opinión del mencionado apoderado, afectan de nulidad las actuaciones y, en consecuencia hacen procedente la reposición de la causa al estado en que se libren nuevamente los carteles de emplazamiento.

El apoderado de Nelson C. A., por su parte, considera tales alegatos “extemporáneos e inoportunos” ya que la Sala “con ocasión de la incidencia surgida a consecuencia del desistimiento que del procedimiento y de la acción efectuara el Centro Simón Bolívar C. A. ha dicho, “Vistos”. En consecuencia, todo alegato procesal que se pretendiera traer a los autos con posterioridad a tan trascendental

acto que precede a la sentencia, destinado —evidentemente a promover nuevos debates que harían interminable el proceso— no ha de ser, ni puede ser considerado y apreciado por extemporáneo, y por lo tanto carente de validez y eficacia jurídica, en conformidad con expresas disposiciones legales”; el juicio de expropiación dice la expropiada...” en su primera fase es decir, en su fase cognoscitiva sobre procedencia o no procedencia de la expropiación quedó definitivamente concluido y cerrado a todo ulterior debate, mediante sentencia ejecutoriada y definitivamente firme, dictada en fecha 8 de agosto de 1966, por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil de esta Circunscripción Judicial.

“Ahora bien, los referidos pedimentos de reposición a altura y nivel del actual estado del proceso, sólo pudieron haber sido formulados —de haber sido procedentes— en las oportunidades legales siguientes: a) En “Primera Instancia”, antes de “Informes”, en cualquier estado del proceso. b) En “Primera Instancia”, en “Informes”, para que la sentencia definitiva fuera de reposición. c) En “Segunda Instancia”, en “Informes”, para que la sentencia de la Superioridad fuera, igualmente, de reposición. d) En “Casación”, cuando debiendo haberse decretado la reposición en la sentencia contra la cual se recurre, no se hizo así a pesar de la solicitud de la parte recurrente, la cual podrá alegar dicho quebrantamiento, aunque no hubiere pedido la reposición, si la materia fuere de orden público, no obstante su consentimiento.

Y es el caso que, de una parte, esas oportunidades ya caducaron y precluyeron en forma definitiva, en razón de estar la fase cognoscitiva del proceso, definitivamente concluida, conforme se expresó, al haber dictado el Tribunal de la causa sentencia que —por no haber sido apelada— está unguida con la autoridad de la “*Cosa Juzgada*”; y que, de otra parte, la Honorable Sala Político-Administrativa, hállase avocada —por virtud de apelación— no al conocimiento de la sentencia en referencia, sino al conocimiento de otra sentencia distinta ajena al problema sustancial y de fondo; al conocimiento de aquella otra sentencia de carácter interlocutorio que dictaminó en torno a la *IMPROCEDENCIA* del desistimiento que efectuara el “Centro Simón Bolívar C. A.”, del procedimiento y de la acción expropiatoria que había instaurado.

Por lo demás, todo pronunciamiento al respecto, en términos de economía procesal, sería inoficioso al propio tiempo que inútil y oneroso; no tendría justificación procesal ninguna, porque una de dos, o el desistimiento no es válido y el juicio ha concluido en forma definitiva, inclusive en su segunda fase —la fase relativa al justiprecio— en cuyo caso sólo faltaría cumplirse con el requisito material del pago; o el desistimiento es válido —supuesto negado— en cuyo caso no habría juicio.

En atención a los anteriores planteamientos se impone, en primer término decidir, si en el presente estado y grado de causa, puede la

recurrente solicitar, y el Tribunal acordar, la reposición de la causa.

Al respecto, cabe observar que la Sala Político-Administrativa, conoce en segunda instancia de los recursos y apelaciones que se interpongan en contra de las decisiones de Primera Instancia, en los juicios de expropiación.

Por consiguiente, en virtud del conocido principio "*Tantum devolutum quantum appellatur*", el superior ante quien se ha intentado la apelación, sólo tiene la facultad de examinar y decidir acerca de la materia que ha sido objeto de decisión en Primera Instancia, y sobre la cual alguna de las partes haya interpuesto el recurso de apelación, salvo que se trate de materias que afecten de modo absoluto el orden público, y que por consiguiente no pueden convalidarse con el consentimiento de las partes en virtud de que nadie puede reclamar las faltas de procedimiento no perjudiciales al orden público, contra las cuales ni hubo reclamo, ni la debida diligencia para encausar el procedimiento.

En el presente caso el expropiante concretó su apelación a la decisión en virtud de la cual el Tribunal de Primera Instancia declaró inoperante y sin efecto alguno el desistimiento de la Compañía actora en el presente juicio de expropiación sobre el terreno a que se refieren las presentes actuaciones; puntualizándola en los términos siguientes: "Yo, Ingeniero Norberto Barrios, venezolano, mayor de edad, ingeniero, de este domicilio, procediendo con el carácter de Presidente del Centro Simón Bolívar C. A., debidamente asistido por el doctor Francisco J. Espinoza Prieto, abogado en ejercicio y de mi mismo domicilio, con el debido respeto ocurro ante su competente autoridad y expongo: Respetuosamente solicito de este Tribunal, se sirva habilitar todo el tiempo que fuere necesario a fin de consignar un escrito mediante el cual el Centro Simón Bolívar C. A., desiste del procedimiento expropiatorio que había intentado por ante este mismo Juzgado, para la adquisición de un lote de terreno situado en jurisdicción de la Parroquia El Recreto, Urbanización Maripérez, con un área aproximada de 76.720 M<sup>2</sup>, el cual cursa en el expediente N° 5.509. Es justicia, que espero en la ciudad de Caracas a los siete días del mes de abril de mil novecientos sesenta y siete".

Expresamente, pues, la apelación se limitó a la decisión del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, de fecha 7 de noviembre de 1967, "en la cual declara inoperante y sin efecto alguno el desistimiento hecho por el Centro Simón Bolívar C. A., como actora en el referido juicio de expropiación, seguido contra la firma Nelson C. A.", y es en virtud del efecto devolutivo de la apelación, ya referida, que a la Corte corresponde examinar y decidir, exclusivamente, sobre la materia que ha sido objeto de la

apelación o sea acerca del desistimiento, declarado improcedente por el Juzgado de Primera Instancia.

Cabe observar, además, que el escrito por medio del cual el Centro Simón Bolívar C. A., solicita la reposición de la causa, "al estado en que se procede nuevamente a librar los carteles de emplazamiento", en vista de los presuntos vicios que el recurrente señala en el acto del emplazamiento, es de fecha *31 de julio de 1969* y la Sala llamó a Informes y dijo "Vistos", el *25 de marzo de 1968*, por lo cual es forzoso concluir que los alegatos, presentados con posterioridad a esta última fecha, son extemporáneos y no pueden, por tanto ser objeto de consideración, extemporaneidad que también surge de la circunstancia de no haber sido apelada la sentencia de fecha 8 de agosto de 1966, la cual declaró con lugar la expropiación, de lo que es forzoso concluir que las partes se conformaron con el fallo, y desde luego con su tramitación legal.

La Sala juzga oportuno señalar, que tal como lo tiene establecido en su sentencia de fecha 4 de mayo de 1956, la nulidad de algún acto procesal y la consiguiente reposición, sólo puede pedirla "la parte contra quien obra la falta si no se la hubiere citado para el juicio o para su continuación, o no hubiere concurrido después al proceso".

Finalmente procede observar que la reposición solicitada carecería de sentido y no conduciría a ningún resultado práctico, aparte de prolongar injustificadamente el presente juicio; en efecto, "emplazadas de nuevo las partes y cuantos tuvieren interés en el juicio, concurrirían a él la compañía propietaria de los terrenos y los mismos terceros que también se habían hecho presentes, ya que no es verosímil presumir que todavía exista algún tercero, habida cuenta de la publicidad procesal que ha tenido este procedimiento como también a su prolongada duración".

En virtud de las razones antes consignadas, la Sala declara que no tiene competencia para conocer y decidir acerca de las irregularidades denunciadas por ser ésta una materia ajena a la que fue objeto de la apelación.

1439. CSJ - SPA 12-8-71  
 G.F. N° 73, pp. 183-187  
 G.O. N° 1493 Extr., 24-11-71, pp. 10-11

*El juicio expropiatorio concluye con la transferencia del dominio, la cual se produce con el pago del precio; hasta ese momento el ente expropiante puede desistir del procedimiento.*

Resueltos, como lo han sido los pedimentos relativos a la reposición y a la nulidad del compromiso y del laudo arbitral, así como a los

alegatos de los terceros, procede la Corte a examinar y decidir el único planteamiento concreto que fue objeto de la apelación, y en cuya virtud subieron los autos a conocimiento de este Supremo Tribunal, es decir el doble desistimiento interpuesto por el Centro Simón Bolívar C. A.

Al efecto la Sala observa, que de acuerdo con la doctrina, el juicio expropiatorio no concluye sino cuando consignado el precio, se transfiera efectivamente el dominio del bien expropiado, y que hasta ese momento el ente expropiante puede desistir de la expropiación. Tal ha sido la doctrina acogida y expuesta por la extinguida Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, en sentencia dictada el 9 de mayo de 1949, y por esta Sala Político-Administrativa, en su decisión de fecha 24 de febrero de 1965, reiterada recientemente en sentencia publicada el 7 de abril de 1970 de la cual se extractan los párrafos siguientes:

“El desistimiento es uno de los derechos que corresponden al expropiante en todo estado y grado de la causa, no estando condicionado su ejercicio cuando el actor desista del procedimiento, por el asentimiento de personas contra quienes pueda obrar la expropiación”.

“Contrariamente a lo que ocurre en el proceso civil, el desistimiento de la acción en el juicio expropiatorio, no impide que el expropiante vuelva a intentarla ulteriormente, pues ninguno de los entes investidos del derecho de expropiar, puede renunciar a una prerrogativa cuyo objeto fundamental es satisfacer la necesidad de adquirir el bien expropiado, para destinarlo a una obra de utilidad pública o de interés social. Por tal motivo, la distinción entre el desistimiento del procedimiento y el desistimiento de la acción, que tiene tanta importancia, especialmente, por sus consecuencias jurídicas y regulaciones diferentes en el Derecho Procesal Civil, carece de significación en el juicio expropiatorio, pues cualquiera que fuere el lenguaje que utilice el expropiante para desistir, siempre ha de entenderse que desiste de la expropiación”.

Es fácil deducir de lo expuesto en dichos párrafos, que tal doctrina no es aplicable al caso de autos, pues ella supone la posibilidad de desistir de la expropiación en sí, o lo que es lo mismo, renunciar al propósito de adquirir el bien expropiado para destinarlo a la satisfacción de la necesidad pública o social que justifica su adquisición, y dejar, en consecuencia, al propietario en libertad de gozar y ejercer los derechos derivados de la propiedad, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

Los elementos de convicción traídos a los autos evidencian que tal posibilidad no existe en lo que respecta a los terrenos de cuya ocupación se trata, pues, ellos constituyen el asiento material de

treinta y seis bloques construidos, en colaboración, por varios institutos oficiales, para resolver el problema de la vivienda en un barrio conocido con el nombre de Urbanización Pinto Salinas Este, de la Parroquia El Recreo de esta ciudad, y el Gobierno Nacional ha expresado su voluntad de regularizar la situación de hecho creada por dichos institutos cuando ocuparon los terrenos en referencia y ejecutaron en ellos los trabajos de urbanismo que allí existen en la actualidad, al dictar, con fecha 13 de abril de 1965, el Decreto N° 310, mediante el cual dispuso: "proceder a la ejecución de los trabajos de acondicionamiento, remodelación y reconstrucción de los barrios "Pinto Salinas", "Párate Bueno" y "Moraima", situados al norte de la Plaza Andrés Bello de esta ciudad..."; declarar "zona afectada por la ejecución de la mencionada obra los terrenos comprendidos dentro de los linderos y medidas", allí especificados, con "área aproximada de 76.720 M<sup>2</sup>"; proceder "a expropiar los bienes de propiedad particular comprendidos dentro de la zona determinada en el artículo anterior y que sean requeridos para la ejecución de las obras mencionadas; y autorizar "al Centro Simón Bolívar C. A., para que efectúe dichas expropiaciones...".

Es cierto que el mencionado decreto fue derogado por el Presidente de la República el 6 de abril de 1967 por Decreto N° 791, en el cual "se desafecta la totalidad del lote de terreno indicado", en razón de que él "no se requiere en su totalidad para los fines previstos...", pero también lo es que, en esa misma fecha el Primer Magistrado dictó el Decreto N° 792, en cuyos artículos 1° y 2° se reitera el propósito expresado en el Decreto N° 310 antes aludido, puesto que en él se dispone nuevamente "la adquisición de los terrenos en los cuales está construida la Urbanización Pinto Salinas Este", y se faculta al Ministro de Obras Públicas para proceder a su expropiación en caso de necesidad.

En sentencia pronunciada el 9 de enero del pasado año, la Sala declaró nulos estos dos últimos decretos por considerar que cuando el expropiante inicia el juicio expropiatorio después de haber ocupado los terrenos afectados por una obra de utilidad pública o social y de haber ejecutado ésta en su totalidad o en su mayor parte, no puede desafectar la superficie ocupada mediante un acto meramente formal como es el decreto en el cual así se declare, ni desistir del procedimiento, mientras persista en su propósito de destinar los terrenos ocupados a la obra en ellos construida.

Ahora bien, en algunos casos, se producen expropiaciones de hecho, irregulares, en el sentido de que el propietario es despojado de su propiedad sin que se hayan cumplido las formalidades legales y si en tales casos, el bien ocupado ha sido destinado a una indiscutible finalidad pública y social es evidente que, ante la imposibilidad de la recuperación del bien, por parte de su propietario, sólo procede la correspondiente indemnización y en ese sentido opinan autorizados tratadistas de Derecho Administrativo.

Conforme a la Legislación o jurisprudencia de otros países, en tales situaciones se concede al agraviado el derecho de acudir a la vía judicial para solicitar que se le expropie legalmente, caso en el cual, de no haber respecto al derecho del demandante sobre el bien expropiado, el juicio queda reducido a los trámites que son necesarios para fijar el monto de la indemnización y la forma de pago. Entre nosotros, la Ley de la materia dispone en su artículo 4° que todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad sin llenar las formalidades legales, puede usar de todas las acciones posesorias o petitorias que le correspondan, a fin de que se le mantenga en el uso y goce de su propiedad y debe ser indemnizado de los daños y perjuicios que le acarree el acto ilegal. Con base en tal disposición, los interesados pueden intentar además de los interdictos posesorios la acción reivindicatoria y, subsidiariamente, una acción de daños y perjuicios, cuando el despojo cree una situación de hecho irreversible que no deja a la administración otra alternativa que el pago de la indemnización correspondiente.

El análisis de los autos demuestra que, antes de iniciarse esta litis, la empresa mercantil en referencia trató de recuperar la posesión de los terrenos ocupados, por la vía interdictal y que, pendiente dicho juicio, fue iniciado el procedimiento expropiatorio por la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto ejecutivo N° 310, de 13 de abril de 1965, mediante el cual el Presidente de la República ordenó la ejecución de los trabajos a que antes se hizo referencia, y, consecuentemente, la expropiación de los "terrenos de propiedad particular comprendidos dentro de la zona" cuyos linderos y superficies se indican en el artículo 2° del mismo decreto.

En virtud de ese decreto y del juicio expropiatorio intentado luego por el Centro Simón Bolívar se formalizó legalmente la expropiación que, de hecho, había iniciado éste último, y se ofreció a los particulares afectados por ella la posibilidad de hacer valer judicialmente sus derechos, sin necesidad de intentar las acciones a que se refiere la Ley, en otro juicio, el cual carecería de justificación a partir de entonces por constituir el procedimiento expropiatorio una vía adecuada para que los agraviados pudieran obtener del expropiante la reparación que esperaban, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de la expropiación irregular de que se dicen víctimas.

En tal situación, es evidente el interés y el derecho que asisten a los expropiados, para oponerse al desistimiento de la acción y del procedimiento, interpuesto por el Centro Simón Bolívar C. A., en el presente juicio expropiatorio.

B. *Homologación*

1440. CSJ - SPA 4-5-71  
G.F. N° 72, 1971, pp. 86-87

*La decisión de homologación del desistimiento tiene carácter definitivo.*

La Corte pasa a decidir el presente recurso de hecho, y al efecto observa:

Es evidente que la decisión del Juez de la causa que homologa el desistimiento del procedimiento de expropiación a que se refieren estas actuaciones, y que ordena devolver al expropiante la suma que fue consignada a los fines de la ocupación previa del inmueble, tiene el carácter de disposición definitiva; en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 178 del Código de Procedimiento Civil, la apelación opuesta ha debido ser oída en ambos efectos y el Juez ordenar la remisión del expediente a la Sala, a objeto de que ésta resolviera lo conducente.



INDICES DE LOS  
TOMOS I, II, III, IV, V y VI



# I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos, I, II, III, Vols. 1 y 2, IV, V, Vols. 1 y 2, y VI)

(Los números romanos remiten al tomo y los números arábigos a las páginas correspondientes)

## A

- Abasto. Regulación, II, 217.  
Abogados, I, 275; III, 310.  
  Seguridad Social, I, 260.  
Abuso de Poder, III, 35, 233, 235, 339; V, 75, 285.  
Acción, III, 823, VI, 406.  
Acción Popular, I, 170, 285, 568; II, 152, 191; III, 53; IV, 18, 19, 57, 60, 217, 227; V, 219, 246, 293, 304, 317, 355, 361, 537, 618.  
Acción Popular. Características, IV, 30.  
Imprescriptibilidad, IV, 144.  
  Interés General, V, 292.  
  Legitimación, III, 67; IV, 140 V, 291.  
  Objeto, V, 270.  
  Simple Interés, IV, 142.  
Acciones Personales, V, 352.  
Acciones Petitorias, VI, 406.  
Acciones Posesorias, VI, 406.  
Acciones Posesorias. Improcedencia, II, 511.  
Acciones Reales, V, 352.  
Acciones Reales. Traslado, VI, 556.  
Acreedor Hipotecario, VI, 243.  
Acreencias no Prescritas. Reclamación, V, 200.  
Actas Administrativas. Documentos Públicos, III, 301.  
Actas Fiscales, III, 251, 274, 275.  
Actas Fiscales. Efectos, II, 308; V, 620, 622.  
  Presunción de Legitimidad, III, 274 y sig.  
  Valor Probatorio, III, 300.  
Actas Constitutivas de gobiernos de factos, I, 114, 116, 117, 559.  
Actividad Administrativa, V, 329.  
Actividad Jurisdiccional. Proceso de Cognición, III, 98.  
Actividad privada, I, 300.  
Actividad Reglamentaria, III, 119.  
Actos Administrativos, II, 51 III, 165.  
Actos Administrativos. Abuso de Poder, III, 35, 233, 308, 339; V, 75.  
  Anulabilidad, II, 364; III, 61, 347.  
  Anulación, V, 634, 643, 644.  
  Apelación, III, 652, 719.  
  Apreciación de los hechos, I, 621; III, 206 y sig.; V, 76.  
  Aprobación, III, 752.  
  Autorización, V, 188.  
  Base Legal, III, 204, 205, 246.  
  Calificación de los Hechos, V, 76.  
  Características, III, 185, 186.  
  Caracterización, III, 171, 184, 625.  
  Causa, I, 21; III, 11, 15, 17, 38, 44, 206, 232, 245, 253.  
  Causar estado, III, 683; V, 31, 68, 282, 289, 319, 325, 329.  
  Clases, I, 16, 602; III, 186; V, 57, 242, 305.  
  Competencia, III, 192, 193, 194, 196, 198, 200; V, 227, 284.  
  Comprobación de los Hechos, V, 76.  
  Concepto, III, 69, 70.  
  Condición Resolutoria, III, 288.

- Condición Suspensiva, III, 288.  
 Condiciones de recurribilidad, III, 65, 74; V, 67.  
 Consecuencia de la Ilegalidad, III, 58.  
 Contrariedad al Derecho, III, 47.  
 Control, IV, 21; 105, 106.  
 Control Administrativo, III, 374.  
 Control Jurisdiccional, III, 52.  
 Convalidación, III, 61, 348, 350.  
 Cosa Juzgada, II, 204, 403; III, 127.  
 Daños Irreparables, V, 585.  
 Definición, III, 168 y sig., 173, 198; V, 223, 224, 225, 226, 231, 253, 261, 329, 544.  
 Derogación tácita, III, 374.  
 Destinatarios, III, 187; V, 58.  
 Desviación de Poder, III, 37, 38, 200, 234, 333, 334; IV, 221; V, 75.  
 Documentación, III, 158.  
 Documento Público, III, 301.  
 Efectos, I, 569, 571, 579; III, 46, 169, 268, 275, 279; V, 58, 80, 219, 223.  
 Efectos Internos, II, 365.  
 Efectos Temporales, V, 81.  
 Eficacia, II, 213; III, 46, 279.  
 Ejecución, III, 293, 303; V, 82.  
 Ejecución Coactiva, III, 105.  
 Ejecución Privilegiada, III, 76.  
 Ejecución Subsidiaria, III, 107.  
 Ejecutividad, III, 97, 102, 303.  
 Ejecutoriedad, I, 284; III, 97, 104, 185, 191, 197, 234, 305, 648, 649; V, 29, 329, 574, 575, 586.  
 Elementos, V, 544.  
 Errores Materiales, II, 364; III, 344.  
 Excepción de Ilegalidad, I, 569.  
 Exceso de Poder, III, 35, 308, 339.  
 Extralimitación de Atribuciones, III, 32, 33, 221, 314, 327.  
 Falso Supuesto, III, 339, 342; V, 277.  
 Finalidad, III, 38, 200; V, 365.  
 Fines, I, 28, 606, 613; III, 186, 234, 334.  
 Firma, III, 222.  
 Firmeza, I, 72; III, 189, 293, 663; V, 69.  
 Forma Escrita, III, 222.  
 Formación de la Voluntad, III, 217.  
 Formalidades, III, 170, 212, 224, 236.  
 Formalismo, III, 42.  
 Formas, I, 20; III, 41, 140.  
 Formas externas, III, 222.  
 Fundamento Legal, III, 205.  
 Gravamen Irreparable, III, 292; V, 575, 584.  
 Hechos, V, 75.  
 Ilegalidad, III, 25, 32, 192, 307.  
 Impugnabilidad, III, 83.  
 Impugnación, V, 208, 209, 266, 278, 285.  
 Inapelabilidad, V, 188.  
 Incompetencia, III, 29, 30, 33, 308; V, 72, 74, 226.  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 307, 317, 372, 350.  
 Interpretación, I, 601.  
 Irrecurribilidad, III, 90.  
 Irregularidades, III, 163.  
 Irretroactividad, II, 201, 204 III, 289.  
 Irrevisabilidad, III, 683.  
 Justificación, III, 12.  
 Legalidad, I, 16; III, 11.  
 Manifestación de voluntad, III, 43.  
 Mérito, I, 30.  
 Motivación, I, 40, 41; III, 11, 21, 44, 142, 213, 223, 233; V, 80, 825, 343, 623.  
 Motivos, I, 40, 41, III, 11, 44, 206, 226, 232, V, 623.  
 Naturaleza, III, 171 y sig., 625.  
 Noción, III, 75, V, 54, 55, 56.  
 Notificación, III, 45, 279, 666, V, 296, 331, 364, 366, 617.  
 Notificación personal, III, 281.  
 Nulidad, I, 192, III, 12, 58, 308, 347, V, 280.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 59, 348, 349.  
 Nulidad Relativa, III, 15, 61.  
 Objeto, V, 74.  
 Obligatoriedad, III, 284.  
 Oportunidad, I, 34, 602.

- Presunción de Legalidad, III, 268 y sig.; IV, 38; V, 591.
- Presunción de Legitimidad, III, 100, 185, 186, 234, 268, 305; IV, 221.
- Presunción de Veracidad, III, 268.
- Presupuesto de Derecho, III, 12, 19, 201, 203, 268.
- Presupuestos de Hecho, I, 21, 22, 24; III, 12, 19, 37, 152, 197, 206, 210, 232, 234, 246, 249, 268, 366.
- Procedimiento, III, 139.
- Procedimiento Constitutivo, III, 42, 47, 264.
- Prueba, I, 23; III, 37, 210, 211, 279, 296, 297, 341.
- Prueba de los Presupuestos de Hecho, III, 210, 211.
- Publicación, III, 45, 222, 279, 282, 666, V, 331, 364.
- Ratificación, III, 348.
- Reconocimiento de Firma, III, 300.
- Reconsideración, I, 603; III, 687.
- Recurso Jerárquico, III, 652.
- Recursos, III, 647.
- Refrendo, III, 222.
- Requisitos, V, 231, 283.
- Requisitos de Fondo, III, 11, 194, V, 73.
- Requisitos de Forma, III, 12, 192, V, 79.
- Requisitos de Validez, III, 12, 192.
- Revisión, III, 49, 84, 90, 152, 163, 356, 722.
- Revisión Jurisdiccional, III, 374.
- Revisión de Oficio, III, 356.
- Revocación, I, 73, 74, 603; III, 84, 284, 356, 358, 370; V, 276, 617.
- Suspensión de los efectos, I, 601; III, 285, 292, 306, 649; V, 560.
- Sello, III, 222.
- Tacha, V, 206.
- Tasas, II, 299.
- Título Ejecutivo, III, 103.
- Transacción, I, 49.
- Usurpación de Atribuciones, III, 31.
- Usurpación de Funciones, II, 43; III, 30, 221, 308, 321, 354.
- Valor Probatorio, III, 300.
- Vicios, III, 307, 347; V, 53, 71, 108, 282, 285, 640.
- Vicios de Fondo, III, 308.
- Vicios de Forma, III, 41, 156, 308, 344.
- Vicios de Inconstitucionalidad, V, 71.
- Violencia, III, 44; IV, 20.
- Actos Administrativos Anulables, III, 62.
- Actos Administrativos Anulables. Efectos, III, 285, 286.
- Actos Administrativos Autorizatorios, V, 188.
- Actos Administrativos Complejos, I, 330; III, 191; V, 189.
- Actos Administrativos Nulos, III, 308.
- Actos Administrativos Preparatorios, III, 81.
- Actos Administrativos Principales, III, 77.
- Actos Administrativos que causan estado, II, 204; III, 68, 76, 79, 83, 181, 294.
- Actos Administrativos Regalados, I, 17, 578, 602, 605, 619; II, 423; III, 190.
- Actos Administrativos Tácitos, III, 191; V, 70.
- Actos Administrativos Unilaterales, V, 241.
- Actos Complejos, III, 465, 751; IV, 65, 70.
- Actos de Autoridad, III, 137, 167.
- Actos de Derecho Privado, III, 234.
- Actos de Efectos Generales, IV, 30.
- Actos de Gestión, I, 276, 368; III, 137.
- Actos de Gobierno, I, 276, 313; IV, 23.
- Actos de Gobierno. Impugnación, IV, 26.
- Acto de Registro. Impugnación, V, 251.
- Actos de los Cuerpos Legislativos, IV, 64.
- Actos del Poder Público. Nulidad, IV, 48.
- Actos de la Administración, III, 166, 173, 211.
- Actos Derogados. Nulidad, III, 120.

- Actos Estatales, V, 221.
- Actos Estatales. Colisiones, V, 221.  
Control, IV, 15.  
Nulidad, IV, 47, 48.
- Actos Estatales de efectos generales, IV, 57, 58, 62.
- Actos Estatales de efectos generales. Suspensión de efectos, IV, 147, 148.
- Actos Judiciales. Control, IV, 15; V, 22.
- Actos Judiciales. Impugnación, IV, 102.
- Actos Jurídicos, III, 165; IV, 64.
- Actos Jurisdiccionales, V, 159.
- Actos Legislativos, III, 179; V, 337.
- Actos Legislativos. Control, V, 21.
- Actos Materiales de la Administración, III, 71; V, 229.
- Actos Normativos, III, 750; IV, 30; V, 251.
- Actos Reglamentarios. Ver Reglamentos, V, 209.
- Actos Reglamentarios. Limitaciones, III, 127.
- Actos Administrativos de Efectos Generales, V, 57, 242, 293, 305, 314.
- Actos Administrativos de Efectos Generales. Efectos, V, 593.
- Actos Administrativos de Efectos Particulares, V, 57, 242, 291, 305.
- Actos Administrativos de Efectos Particulares. Impugnación, V, 291.
- Actos Administrativos de trámite, III, 74, 81, 82, 294; V, 68.
- Actos Administrativos Definitivos, III, 68, 74, 78, 294, 295, 303, 690; V, 67, 231, 233.
- Actos Administrativos Derogados. Impugnación, V, 237.
- Actos Administrativos Discrecionales, I, 16, 602 y sig.; III, 190, 233, 687; V, 288.
- Actos Administrativos Discrecionales. Revisión, III, 663.
- Actos Administrativos Firmes, III, 68, 89, 101, 109, 294, 304, 343, 357; V, 235, 292, 360, 363, 385, 629.
- Actos Administrativos Firmes. Irrecursibilidad, V, 360.
- Actos Administrativos Fiscales, V, 151.
- Actos Administrativos Generales, III, 119, 186, 190; V, 57, 219.
- Actos Administrativos Generales. Irretroactividad, III, 289.  
Control, III, 53, 55.
- Actos Administrativos Ilegales. Control, III, 48.
- Actos Administrativos Individuales, III, 186, 187; V, 57, 219.
- Actos Administrativos Individuales. Destinatarios, III, 188.  
Efectos, III, 190.  
Inexistencia, III, 58, 317, 348, 349.
- Actos Procesales. Convalidación, VI, 556.
- Acumulación de Acciones, V, 548.
- Administración, V, 229.
- Administración. Actividad Contractual, V, 229.  
Actos, III, 173.
- Actos de Derecho Privado, III, 173; V, 189.
- Actos Materiales, III, 71.
- Contratos de Derecho Privado, III, 175, 733.  
Contratación colectiva, III, 608.  
Prerrogativas, III, 537; V, 325.
- Administración Central, II, 452.
- Administración Consultiva, I, 288; III, 47, 446, 559.
- Administración contralora, I, 289.
- Administración descentralizada, I, 333, 505; II, 452.
- Administración descentralizada. Recurso Jerárquico, III, 661.
- Administración Estatal, II, 147.
- Administración Pública, V, 329.
- Administración Pública. Actividad, V, 329.  
Actos, III, 166.  
Archivos, III, 158; V, 610.  
Carácter instrumental, I, 288.  
Contratos, III, 661, 727.  
Contratos de Derecho Privado, III, 611, 638, 803.  
Contratos ordinarios, III, 633.  
Control, I, 271; III, 762; V, 19.

- Convenimiento, III, 553.  
 Definición, I, 284, 286.  
 Documentos Reservados, III, 158.  
 Fin, I, 580.  
 Finalidad, III, 734; V, 90.  
 Incompetencia, I, 196.  
 Instrucciones, II, 365.  
 Jerarquía, III, 160.  
 Límites, I, 16.  
 Obligación, V, 653.  
 Obreros, III, 609.  
 Personalidad Jurídica, III, 766.  
 Prerrogativas, I, 288; V, 90.  
 Privilegios, I, 284, 288; III, 303.  
 Régimen de Derecho Público, I, 284  
 Subordinación, I, 275.  
 Administración Privada, V, 189.  
 Administración reglada, I, 16, 17, 47,  
 49, 61, 62, 68, 72, 193, 332, 580,  
 602, 605, y sig.; III, 696; V, 623.  
 Administración de Justicia, IV, 113.  
 Administración de Justicia. Jerarquía,  
 V, 267.  
 Administrado. Interés por la Legalidad,  
 III, 67.  
 Aduanas, II, 91.  
   Competencias, II, 496.  
 Aduanas. Limitaciones, IV, 169.  
 Agricultura. Impuestos, II, 325, 328,  
 336.  
   Regulación, II, 326.  
 Aguas, II, 89, 95.  
   Aguas. Aprovechamiento, I, 360.  
   Derecho al Uso, II, 519.  
   Derechos Particulares, II, 521.  
   Dominio Público, II, 518.  
   Expropiación, II, 522.  
   Impuestos al Uso, II, 523.  
   Prescripción, II, 520.  
   Utilización, VI, 404.  
 Aguas del Dominio Público, I, 361.  
 Alimentos. Comercio, I, 519.  
 Almacenaje. Derechos, II, 287.  
   Tasa, II, 288.  
 Analogía, II, 147.  
 Alquileres, I, 465 y sig.  
 Alquileres. Regulación, I, 465 y sig;  
   III, 131; V, 287.  
   Reintegro, I, 491.  
   Reglamento, III, 129.  
 Alternabilidad republicana, I, 137, 138,  
 139, 141, 201.  
 Altos Funcionarios, II, 148.  
 Antejuiicio Administrativo, V, 660.  
 Antejuiicio Administrativo. Cita de Sa-  
   neamiento, V, 689.  
   Demandas Laborales, V, 670.  
   Interdictos, V, 684.  
   Procedencia, V, 720.  
 Anulación. Efectos, V, 644.  
 Apelación, III, 668; V, 133, 177; VI,  
 364, 441, 505, 514, 515.  
 Apelación Administrativa, III, 50, 650.  
 Aprobación Legislativa, III, 489.  
 Apuestas, I, 495.  
 Apuestas Lícitas. Impuestos, II, 498,  
 505.  
 Arbitrariedad, III, 315, 508.  
 Arbitrariedad administrativa, I, 16, 17,  
 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39,  
 580, 602, 611, 620; III, 267.  
 Arbitraje, II, 642.  
 Arbitraje Administrativo, III, 595.  
 Area Metropolitana, II, 55.  
 Armas de guerra, II, 87.  
 Archivos de la Administración Pública,  
 II, 158; V, 610.  
 Archivos de la Administración Pública.  
   Secreto, III, 160.  
 Artículos de Primera Necesidad. Im-  
   puestos Municipales, II, 424.  
 Arreglo amigable, I, 44.  
   Véase: Expropiación.  
 Arrendamientos. Canon, I, 489.  
   Contratos, I, 465; III, 727, 766.  
 Arresto, II, 150, 151.  
 Asambleas Legislativas, II, 139, 140,  
 153.  
 Asambleas Legislativas. Actos privati-  
   vos, IV, 124.  
   Competencia, I, 161, 201; II, 146,  
   164; V, 337.  
   Convocatorias, II, 143.  
   Destitución del Gobernador, I, 272.  
   Quorum, II, 142.  
   Sesiones Ordinarias, II, 145.

Suplentes, II, 143.  
 Suspensión efectos actos, I, 601.  
 Aseo Urbano. Competencia, I, 96; II, 248.  
 Atribuciones. Delegación, III, 149.  
 Atribuciones. Extralimitación, III, 29.  
 Auditoría, I, 462.  
 Autonomía, I, 347.  
 Autonomía Estatal, II, 132, 136.  
 Autonomía Municipal, I, 246; II, 15, 23, 166, 182, 193, 211, 214, 218, 219, 221, 22; III, 121; IV, 131, 137, 140; V, 100, 237.  
 Autonomía Municipal. Competencias, II, 265.  
 Leyes locales, II, 214.  
 Relatividad, II, 213.  
 Transporte, II, 225, 255 y sig.  
 Urbanismo, II, 259 y sig.  
 Autoridad. Usurpación, III, 28, 313.  
 Autorizaciones Administrativas, V, 189.  
 Auxiliares de Justicia, V, 514, 515.

## B

Banco Central de Venezuela, I, 205, 333, 334, 338.  
 Bancos, I, 519, 616; II, 274.  
 Bancos. Limitaciones, I, 121.  
 Becas. Requisitos, IV, 121, 122.  
 Bienes, I, 346, 347, 350.  
 Bienes. Enajenación, III, 446; IV, 173.  
 Impuestos al Tráfico, II, 497.  
 Bienes del Estado, I, 345, 346; II, 511.  
 Bienes del Estado. Adquisición, IV, 172.  
 Ejecución, I, 516.  
 Bienes Estadales, II, 113.  
 Bienes Inmuebles, III, 916.  
 Bienes Municipales, II, 121.  
 Bienes Municipales. Titularidad, II, 546.  
 Bienes Nacionales, II, 84, 87.  
 Bienes Nacionales. Destino, II, 515.  
 Bienes Ocultos, II, 548.  
 Bienes Ocultos. Denuncia, III, 842; V, 637.  
 Bienes Públicos, II, 411 y sig.

Bienes Públicos. Adquisición, III, 555, 558.  
 Titularidad, II, 548.  
 Ventas, III, 568.  
 Billetes de Banco, I, 338, 341.  
 Botillerías. Impuestos, II, 394.

## C

Caballos. Carreras, I, 495 y sig.  
 Caducidad, III, 648; V, 351, 379.  
 Caducidad. Efectos, V, 356, 357.  
 Lapso, III, 663, 666.  
 Orden Público, V, 369.  
 Caleta, I, 307.  
 Caleta. Derechos, II, 320.  
 Caleta y Estriba, III, 303.  
 Cámaras Legislativas. Actos Privativos, IV, 26, 83, 91, 93, 94.  
 Atribuciones privativas, IV, 81.  
 Extralimitación de atribuciones, IV, 96.  
 Función Administrativa, III, 752; IV, 70.  
 Función de Gobierno, IV, 89.  
 Reglamento Interior, IV, 93.  
 Usurpación de atribuciones, IV, 73, 75.  
 Cambios, II, 96.  
 Caminos Públicos, II, 511.  
 C.A.N.T.V., V, 645, 715.  
 C.A.N.T.V. Exención de Impuestos Municipales, II, 419.  
 Capacidad, I, 373, 531; III, 540.  
 Capacidad. Condicionantes, I, 373, 534.  
 Modificaciones, II, 251.  
 Restricciones, I, 534.  
 Capacidad contributiva, I, 402.  
 Capitalismo, I, 133.  
 Caracas. Area Metropolitana, II, 57.  
 Carga de la Prueba, II, 533, 537; IV, 181.  
 Cargas Públicas, II, 80.  
 Cargos Públicos. Condiciones, I, 525.  
 Incompatibilidad, I, 401.  
 Carrera Administrativa. Interpretación, V, 24.

- Juicios, V, 165, 310, 311, 312, 593.  
 Juntas de Avenimiento, V, 342, 349.  
 Ley, V, 171.  
 Tribunal, V, 165, 172.  
 Carrera Judicial, I, 154; IV, 191, 202.  
 Carreras de caballos, I, 495 y sg.; V, 228.  
 Carretera. Afectación, II, 511.  
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
 Caso Fortuito, III, 837.  
 Caso Fortuito. Prueba, III, 837.  
 Catastro de Tierras y Aguas, VI, 311.  
 Causa, I, 21.  
 Causa. Continencia, V, 123.  
 Reposición, VI, 351.  
 Cementerios, II, 269; III, 352.  
 Cementerios. Creación, IV, 172.  
 Propiedad, III, 354.  
 Uso, II, 271; IV, 174.  
 Certificado de Solvencia. Efectos, II, 366.  
 Certificaciones de mera relación, III, 159, 161.  
 Cigarrillos. Impuestos, II, 400, 454; IV, 225.  
 Impuestos Municipales, II, 454.  
 Patentes de Industria y Comercio, II, 457.  
 Circulación Urbana, II, 226.  
 Cita de saneamiento, V, 689.  
 Ciudadanía, I, 389.  
 Cláusula oro, III, 525.  
 Códigos, IV, 196.  
 Colegio de Abogados. Legitimación, V, 310.  
 Colegio de Ingenieros. Legitimación, V, 312.  
 Colegios Profesionales, V, 310.  
 Colectivismo, I, 467.  
 Colisión de Leyes, I, 82, 258, 265, 269.  
 Comercialización de Hidrocarburos. Impuestos Municipales, II, 386.  
 Comercio. Impuestos, II, 382.  
 Libertad, I, 519.  
 Comisión Delegada, I, 202.  
 Comiso, I, 197, 199.  
 Competencia, I, 21, 62, 63, 170, 575; III, 194, 198, 472, 540; IV, 221; V, 109, 110, 226, 227.  
 Competencia. Orden Público, III, 195.  
 Renuncia, I, 63.  
 Competencia Administrativa, III, 145.  
 Competencia Constitucional, III, 29.  
 Competencia de la Corte, I, 577, 661.  
 Competencia por el Territorio, III, 195, 196, 199.  
 Competencia por la Cuantía, III, 195.  
 Competencia por la Materia, III, 195.  
 Competencia Tributaria, II, 204, 423.  
 Competencia Tributaria. Indisponibilidad, I, 58, 59, 60.  
 Compromiso financiero. Control Previo, III, 449.  
 Comunicaciones Inalámbricas. Tasas, II, 295.  
 Comunidades Indígenas. Titularidad, II, 544, 546.  
 Comunismo, I, 83, 110; III, 227; V, 114.  
 Concejo Municipal, II, 17, 35.  
 Concejo Municipal. Acto Administrativo, III, 144.  
 Funciones, IV, 170.  
 Funciones Administrativas, V, 303.  
 Funciones deliberantes, V, 303.  
 Funciones Legislativas, IV, 170.  
 Instalación, II, 242; IV, 212.  
 Reglamento Interno, II, 250.  
 Representantes, II, 225.  
 Competencia, II, 254.  
 Convocatoria, II, 232.  
 Quorum, II, 240, 242; IV, 212.  
 Directivas, II, 236, 237, 239, 241, 244; IV, 210.  
 Reformas Constitucionales, I, 118.  
 Suplentes, II, 233.  
 Conceptos jurídicos indeterminados, I, 20.  
 Concesión, I, 299; II, 296.  
 Concesión. Efectos, I, 96.  
 Reversión, II, 85.  
 Concesiones. Derechos Adquiridos, III, 139.

- Concesiones Administrativas, III, 636, 849, 868  
 Concesiones Administrativas Equilibrio economico, III, 858, 887  
   Naturaleza, III, 923  
   Reversión, III, 607  
   Sanciones, III, 894  
   Servidumbres, III, 892  
 Concesiones de Hidrocarburos, III, 632, 854, V, 134, 639  
 Concesiones de Hidrocarburos Adaptación, III, 900, 905  
   Bienes afectos, III, 917  
   Caducidad, III, 897, 904  
   Derechos de la Administración, III, 897  
   Derechos del concesionario, III, 858  
   Extinción, III, 897  
   Nulidad, III, 911  
   Obligaciones de los concesionarios, III, 894  
   Planos, III, 855  
   Regalíos, III, 893  
   Renuncia, III, 898, 906  
   Reversión, III, 913  
   Servidumbres, III, 892  
 Concesiones de obra publica, III, 539  
 Concesiones de Servicios Publicos, II, 291, III, 539, 637, 728, 736, 770, 772, 849  
 Concesiones de Servicios Publicos Tarifas, III, 771  
 Concesiones de Uso, II, 529  
 Concesiones Ferrocarrileras, III, 607, 638  
 Concesiones Forestales, III, 729, 743, 943  
 Concesiones Forestales Derechos del concesionario, III, 943  
   Incumplimiento, III, 944  
   Sanciones, III, 944  
 Concesiones Mineras, III, 139, 747, 748, 922  
 Concesiones Mineras Caducidad, III, 932  
   Derechos del Concesionario, III, 923  
   Explotación, I, 232, III, 925, 928, 931, 942  
   Naturaleza, III, 923.  
   Obligaciones, III, 931  
   Obligaciones del concesionario, III, 925  
   Obligacion de Explotar, III, 942  
 Concesionarios Derechos, III, 636  
 Concesionarios de hidrocarburos Expropiación, I, 278  
   Adaptación, I, 92, 95, 99  
   Limitaciones, I, 591  
 Concesionarios de Servicios Publicos Impuestos, II, 383  
 Conductores Electricos Servidumbre, II, 246  
 Confesion, V, 614  
 Confiscación, I, 264, 410, II, 81, 86, 265, VI, 296  
 Confiscación Prohibición, I, 467  
 Congreso, I, 139, 201  
 Congreso Actos, IV, 63  
   Función administrativa, IV, 58  
   Iniciativa presupuestaria, II, 103  
   Potestad Tributaria, I, 410  
   Sesiones extraordinarias, I, 202  
   Usurpación de atribuciones, IV, 74, 75  
 Consejo de Ministros, II, 27, III, 466  
 Consejo de Ministros Actos, V, 200  
 Consejo de la Judicatura, IV, 54, 194  
 Consejo de la Judicatura Actos, V, 272  
   Miembros, IV, 201  
 Consejo Supremo Electoral, I, 546  
 Consejo Supremo Electoral Competencias, V, 116  
   Recursos, III, 707  
 Consules Competencias, IV, 182  
 Consultas vinculantes, III, 446  
 Constitución, I, 81, 85, 86, 90, 119, II, 17, 214  
 Constitución Aplicación, IV, 18  
   Defensa, IV, 33  
   Disposiciones complementarias, IV, 214  
   Disposiciones transitorias, IV, 193  
   Efectos, I, 258  
   Enmienda, I, 118, 119  
   Gobierno de facto, I, 114, 116, 117, 559

- Intérprete, IV, 236  
 Interpretación, III, 460, IV, 18, 214, 216, V, 115  
 Normas, I, 106  
 Normas Imperativas, IV, 186  
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155, II, 81, 441, IV, 33, 191, V, 95, 274, 569  
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 258  
 Poderes implícitos, I, 110  
 Reforma, I, 100, 118  
 Retroactividad, I, 254, 255  
 Soberanía, IV, 122  
 Supremacía, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247, II, 151, 161, 189, 194, III, 853, IV, 15, 26, 61, 88, 91, 124, 52  
 Violación, IV, 26, 169, V, 71, 274  
 Constitucionalidad Control, I, 81, 85, 86, 106, 152, 158, 170 y sig, II, 341, IV, 13, 18, V, 108  
 Constitucionalidad Control V Recurso de Inconstitucionalidad  
 Constitucionalidad Control Concentrado, IV, 17, 34  
 Control difuso, IV, 17, 34, 216  
 Constituciones Estadales, I, 103, 118, 137, 147, II, 131, 139  
 Constituciones Estadales Inconstitucionalidad, II, 132  
 Constituciones flexibles, I, 81  
 Constituciones rígidas, I, 81  
 Constituyente, I, 87  
 Consumidor Protección, I, 519  
 Consumo Impuestos, II, 116, 122, 239, 390, 411, 450, 455  
 Contadores Públicos, I, 462  
 Contaminación, I, 323  
 Contencioso Administrativo Ambito, V, 90, 225  
 Contencioso Administrativo Actos Derogados, II, 205, III, 120  
 Actos Excluidos, III, 181  
 Actos que causan estado, II, 204  
 Acumulación, IV, 31, V, 99  
 Admisibilidad del recurso, III, 65  
 Afianzamiento, III, 306  
 Agotamiento de la Vía Administrativa, II, 204, III, 68, 654, V, 31  
 Ambito, III, 69, 70, IV, 21  
 Caducidad, I, 192, III, 92, 189, III, 808.  
 Carácter, III, 379, IV, 31  
 Caracter Contencioso, V, 27  
 Carácter inquisitorio, I, 384, V, 28  
 Carácter no suspensivo, V, 29  
 Características, V, 18  
 Citación, V, 28  
 Coadyuvante, V, 325  
 Condiciones, III, 65  
 Condiciones del Recurso, III, 130  
 Competencia, IV, 194, V, 20, 25, 91, 180, 191, 193  
 Competencia de la Corte, I, 577, 611  
 Conflicto de Competencias, V, 26  
 Corte Primera, V, 65  
 Corte Suprema de Justicia, V, 63  
 Costas, V, 698  
 Costos, V, 37  
 Cuestiones Civiles, V, 193, 195  
 Demandado, V, 27  
 Efectos no suspensivos, III, 108, 126, 127, IV, 22, 30  
 Ejecucion de la Sentencia, V, 37, 653  
 Emplazamiento, V, 28  
 Expediente Administrativo, V, 35  
 Interes legítimo, IV, 142  
 Jurisdiccion Especial, V, 90  
 Jurisprudencia, V, 646  
 Lapso de Caducidad, III, 92, 132, 348, V, 32  
 Legitimacion, I, 360, III, 66, IV, 30, 58, V, 29  
 Legitimacion Activa, V, 29, 30  
 Legitimacion Pasiva, V, 30  
 Motivos del Recurso, III, 56  
 Nulidad de reglamentos derogados, II, 195.  
 Objeto, II, 195, IV, 15, V, 104  
 Orden Publico, V, 20  
 Organos, V, 16, 63, 103, 167  
 Plena Jurisdiccion, V, 23  
 Poderes del Juez, III, 268, V, 22  
 Prejudicialidad, V, 26

- Prensión, V, 721.  
 Procedencia, III, 723; V, 157.  
 Procedimiento, III, 141, 230; IV, 66; V, 15, 37.  
 Pruebas, II, 380; III, 150, 274, 275, 279, 301, 332; V, 621.  
 Recursos, III, 36, 54, 175; IV, 22; V, 40, 100, 641.  
 Recurso de Interpretación, V, 24.  
 Recurso Paralelo, V, 100.  
 Reglamentos Derogados, III, 120.  
 Reposición del Procedimiento, V, 649.  
 Requisitos de Admisibilidad, III, 112.  
 Requisitos del Libelo, II, 301.  
 Requisitos Procesales, III, 65; V, 29.  
 Sistema Judicialista, V, 17, 89.  
 Solve et Repete, III, 97; V, 34.  
 Suspensión de efectos, III, 306; IV, 152.  
 Tribunales Superiores, V, 65.  
 Contencioso-Administrativo de Anulación, V, 33, 100.  
 Contencioso-Administrativo de Anulación. Acto Administrativo Definitivo, V, 67.  
 Acto Administrativo Firme, V, 69.  
 Acto Administrativo que cause estado, V, 68.  
 Acto Derogado, V, 237.  
 Actos de Registro, V, 251.  
 Actos Individuales, V, 53.  
 Actos Impugnables, V, 61.  
 Acumulación, V, 207, 219, 243, 244.  
 Acumulación de Acciones, V, 548.  
 Admisibilidad, V, 84, 560.  
 Agotamiento de la vía administrativa, V, 83, 232, 325, 334.  
 Ambito, V, 254, 257, 379.  
 Apelación, V, 631, 653.  
 Apelación Administrativa, V, 381.  
 Carácter, V, 100.  
 Carácter Contencioso, V, 201, 202.  
 Carácter Inquisitorio, V, 215.  
 Carácter no Suspensivo, V, 217.  
 Características, V, 38, 41.  
 Carga de la Prueba, V, 615.  
 Caducidad, V, 296, 351.  
 Citación, V, 101, 593.  
 Confesión, V, 614.  
 Condiciones de admisibilidad, V, 82.  
 Condiciones de recurribilidad, V, 67.  
 Contestación, V, 35, 602.  
 Contestación de la Demanda, V, 597.  
 Contratos Administrativos, V, 240.  
 Cuestión Prejudicial, V, 597.  
 Cuestiones Civiles, V, 643.  
 Cuestiones Excluidas, V, 643.  
 Decisión, V, 48, 632, 634.  
 Decisión de Admisibilidad, V, 560.  
 Defensas, V, 597.  
 Demanda, V, 540.  
 Demandado, V, 206, 211, 213, 319.  
 Desistimiento, V, 629.  
 Efectos de la Decisión, V, 643.  
 Efectos no suspensivos, V, 560, 561, 585.  
 Efectos Eraga Omnes, V, 643.  
 Ejecución de la Sentencia, V, 653.  
 Emplazamiento, V, 593, 595.  
 Excepción de Ilegalidad, V, 371.  
 Excepciones, V, 101, 597, 602.  
 Exhibición de Documentos, V, 608.  
 Experticia, V, 613.  
 Extrapetita, V, 221.  
 Fianza, V, 565.  
 Hechos Administrativos, V, 543, 633.  
 Impulso Procesad, V, 587.  
 Informes, V, 628.  
 Instancia de Parte, V, 582.  
 Inspección Ocular, V, 605, 613.  
 Inquilinato, V, 269.  
 Interesado, V, 595.  
 Interés Legítimo, V, 249, 291, 293, 538.  
 Lapsos Especiales, V, 367.  
 Lapso de Caducidad, V, 84, 351.  
 Legitimación, V, 34, 291, 616.  
 Legitimación Activa, V, 83, 291, 298, 310, 538, 617.  
 Legitimación del Procurador, V, 318.  
 Legitimación Pasiva, V, 319.  
 Libelo, V, 34, 540, 632.

- Materia Laboral, V, 260.  
 Medios de Pruebas, V, 607.  
 Motivos, V, 45, 46, 71, 274, 288.  
 Naturaleza, V, 201, 203.  
 Objeto, V, 45, 53, 61, 203, 220, 222, 224, 225, 230, 255, 266, 633.  
 Partes, V, 249, 294, 295, 300, 320, 366.  
 Poderes del Juez, V, 634, 638.  
 Posiciones Juradas, V, 614.  
 Prejudicialidad, V, 597.  
 Prejudicialidad Penal, V, 599.  
 Perención, V, 320, 629.  
 Prerrogativas, V, 325.  
 Procedencia, V, 170, 185, 187, 197.  
 Procedimiento, V, 217, 242, 248, 537, 582 .  
 Procurador General de la República, V, 593.  
 Pronunciamiento Previo, V, 560.  
 Prueba Documental, V, 607.  
 Pruebas, V, 206, 215, 306, 603, 620, 621, 650.  
 Recurrente, V, 615.  
 Recurso de Hecho, V, 656.  
 Recurso Paralelo, V, 290, 379.  
 Recursos, V, 628.  
 Reposición, V, 647.  
 Representantes, V, 322.  
 Requisitos, V, 657.  
 Requisitos Formales, V, 540.  
 Requisitos de Admisibilidad, V, 223.  
 Requisitos del Libelo, V, 540.  
 Requisitos Procesales, V, 35, 67, 289, 538.  
 Sentencia, V, 48, 632, 634.  
 Silencio Administrativo, V, 70.  
 Simple Interés, V, 618.  
 Solve et Repete, V, 383.  
 Vicios de los Actos Administrativos, V, 71.  
 Contencioso-Administrativo de Interpretación, V, 51.  
 Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción, 36, 100, 641.  
 Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción. Antejuicio Administrativo, V, 660.  
 Características, V, 49.  
 Cita de Saneamiento, V, 689.  
 Citación, V, 37.  
 Condena en Costas, V, 698.  
 Costas, V, 698.  
 Decisión, V, 703.  
 Demandas Laborales, V, 673.  
 Demandado, V, 657.  
 Derecho Subjetivo, V, 657.  
 Ejecución, V, 37.  
 Embargos, V, 696.  
 Experticia Complementaria del Fallo, V, 705.  
 Interdictos, V, 684.  
 Legitimación, V, 50.  
 Legitimación Activa, V, 657.  
 Legitimación Pasiva, V, 657.  
 Prensión, V, 721.  
 Prerrogativas Procesales, V, 696.  
 Procedimiento Administrativo Previo, V, 660.  
 Procurador General de la República, V, 657.  
 Reposición, V, 669.  
 Representantes Públicos, V, 659.  
 Requisitos Procesales, V, 657.  
 Sentencia, V, 703.  
 Silencio Administrativo, V, 670, 672, 673.  
 Contencioso-electoral, I, 143; II, 140; V, 112.  
 Contencioso electoral. Legitimación, I, 559.  
 Contencioso Fiscal, V, 151.  
 Contencioso Fiscal. Paralización, V, 655.  
 Perención, III, 758.  
 Contencioso Funcionarial. Véase Carrera Administrativa. Juicios.  
 Contencioso- Funcionarial. Decisión, V, 642.  
 Naturaleza, V, 176.  
 Contencioso de la Carrera Administrativa. Véase: Carrera Administrativa. Juicios.

- Contencioso de la Carrera Administrativa, V, 308, 349.
- Contencioso de la Carrera Administrativa. Citación, V, 593.
- Demandado, V, 323.
- Junta de avenimiento, V, 342.
- Legitimación, V, 323.
- Naturaleza, V, 176.
- Contraloría Estatal, I, 104.
- Contraloría General de la República, I, 289; II, 104, 119, 128; III, 541.
- Contraloría General de la República. Actos, V, 380.
- Autonomía, IV, 78.
- Consultas, III, 446.
- Control, V, 168.
- Control Previo, III, 449, 559, 619, 640, 763.
- Personal, V, 169.
- Reconsideración, III, 688.
- Contraloría Municipal, II, 128.
- Contratación colectiva, III, 608, 809.
- Contratos Administrativos, III, 868, 727 y sigs.; V, 240, 241.
- Contratos Administrativos. Acuerdo de voluntades, III, 471.
- Aprobación, III, 460, 484; IV, 27.
- Aprobación Legislativa, III, 485, 625, 629, 737, 747; IV, 65, 70, 75, 87.
- Arbitraje, III, 595.
- Autorización legislativa, III, 459, 461, 562, 618, 738.
- Buena fe, III, 514, 521.
- Carácter estatutario, III, 870.
- Características, III, 641, 729, 731, 768.
- Caracterización, III, 535.
- Caso Fortuito, III, 592, 837.
- Capacidad, III, 540, 546.
- Causa, III, 573, 583, 730, 767.
- Celebración, III, 626.
- Clases, III, 848.
- Clasificación, III, 629.
- Cláusulas de protección, III, 525.
- Cláusulas de exención de impuestos, III, 581.
- Cláusula de revisión, III, 525.
- Cláusula de variación, III, 525.
- Cláusula exorbitante, III, 535, 540, 588, 817.
- Cláusula Penal, III, 840, 946.
- Colaboración del Cocontratante, III, 733.
- Competencia, III, 473, 540, 555, 736, 740.
- Conclusión, III, 445, 471, 576.
- Condición resolutoria, III, 819.
- Condiciones de validez, III, 540.
- Condiciones Generales, III, 734.
- Conflictos, III, 628.
- Consejo de Ministros, III, 466.
- Consentimiento, III, 480, 541, 554, 736, 741, 745.
- Contencioso, IV, 65; V, 104.
- Contencioso-Administrativo, III, 840.
- Control, III, 764.
- Control Administrativo, III, 807.
- Control previo, II, 142; III, 541, 559, 619, 745, 763.
- Daños y perjuicios, III, 628, 812, 820, 840.
- Decisión, III, 465.
- Delegación, III, 545.
- Derecho a indemnización, III, 773, 803, 804.
- Derecho al precio, III, 771.
- Derecho Común, III, 535, 734.
- Derechos de la administración, III, 499, 807.
- Derechos del Cocontratante, III, 516, 771.
- Derecho Privado, III, 734.
- Desigualdad, III, 730, 807.
- Dirección del Contrato, III, 807.
- Dirección y Control, III, 589.
- Distinción, V, 192.
- Dolo, III, 574.
- Domicilio, III, 547.
- Ecuación económica, III, 518, 523, 773.
- Efectos de la rescisión, III, 831.
- Eficacia, III, 448, 624.
- Ejecución, III, 514, 558, 769, 832.
- Ejecución defectuosa, III, 815.
- Elementos subjetivos, III, 614.

- Empréstito Público, III, 606.  
 Equilibrio Económico, III, 771, 858, 870.  
 Equilibrio Financiero, III, 518, 523, 537, 628, 772, 803; IV, 71.  
 Especiales, III, 494, 631.  
 Exención de impuestos, I, 57; III, 752, 770.  
 Excepcionales, III, 493, 619, 629.  
 Exoneración de Impuestos, II, 223, 224; III, 772.  
 Exoneraciones tributarias, II, 79; III, 742.  
 Fin, III, 742.  
 Finalidad, III, 612, 732, 765.  
 Firma, III, 743.  
 Formación, III, 584, 742; IV, 70.  
 Formación de la voluntad, III, 443, 559.  
 Formalidades, III, 444, 742.  
 Formalidades previas, III, 445.  
 Fuerza mayor, III, 592, 839.  
 Garantía, III, 947.  
 Hecho del Príncipe, III, 528, 839.  
 Huelgas, III, 595.  
 Imprevisión, III, 528, 537.  
 Impugnación, III, 840.  
 Incompatibilidades, III, 546.  
 Incompetencia, III, 480.  
 Incumplimiento, III, 811, 813, 816, 818, 837, 944.  
 Incumplimiento de la Administración, III, 825, 834, 840; V, 104.  
 Inconstitucionalidad, III, 840.  
 Indemnización, III, 516, 521, 529, 628, 817, 818, 830.  
 Inspección, III, 589.  
 Intangibilidades, III, 735.  
 Intereses, III, 594.  
 Intereses moratorios, III, 840.  
 Interpretación, III, 630, 769, 801, 853.  
 Interpretación unilateral, III, 626.  
 Intervención de la Administración, III, 732.  
 Jurisdicción, III, 727.  
 Licitación, III, 482, 576, 584, 745, 764.  
 Limitación Tributaria, III, 770.  
 Ley Aprobatoria, IV, 27, 58.  
 Ley de Contrato, III, 779.  
 Lucro Cesante, III, 593.  
 Manifestación de voluntad, III, 742.  
 Modificaciones, III, 503, 504.  
 Modificación unilateral, III, 499, 537, 590, 735, 803, 807, 826; IV, 71.  
 Mutabilidad, III, 500.  
 Naturaleza, III, 729; IV, 71.  
 Objeto, III, 537, 581, 612, 616, 730, 751, 765.  
 Obligaciones de la Administración, III, 591.  
 Obra Pública, III, 599, 831.  
 Oferta, III, 577.  
 Orden provisional, III, 577.  
 Ordinarios, III, 496, 633, 762.  
 Perfeccionamiento, III, 483, 490, 571, 768.  
 Poderes de la Administración, III, 626, 730.  
 Prueba de incumplimiento, III, 821, 829.  
 Precio, III, 518, 771.  
 Prerrogativas de la Administración, III, 588.  
 Prórroga, III, 516 .  
 Régimen, III, 443.  
 Régimen Jurídico, III, 727, 733, 743, 766.  
 Relaciones laborales, III, 602.  
 Rescisión, III, 520.  
 Rescisión Unilateral, III, 500, 589, 590, 626, 627, 728, 766, 804, 817, 829, 834; IV, 71.  
 Resolución, III, 734.  
 Resolución Judicial, III, 814.  
 Responsabilidad, III, 593, 629.  
 Responsabilidad contractual, III, 812.  
 Requisitos, IV, 70.  
 Retardo en el cumplimiento, III, 820.  
 Ruptura del equilibrio financiero, III, 803.  
 Sanciones, III, 590, 811, 812, 945.  
 Sanción por incumplimiento, III, 811.

- Servicio Público, III, 514, 535, 538, 639, 661, 727, 730, 731, 732, 741, 750, 766, 767, 828.
- Subordinación, III, 514, 732, 807, 828.
- Suministros, III, 603.
- Terceros, III, 601.
- Utilidad Pública, III, 616.
- Validez, III, 624, 736, 747.
- Variación de precios, III, 537.
- Vicios, III, 447.
- Vicios del consentimiento, III, 573.
- Vigilancia, III, 807.
- Voluntad, III, 443.
- Voluntad Administrativa, III, 618.
- Contratos colectivos, III, 608, 809.
- Contratos de arrendamiento, III, 638.
- Contratos de Derecho Privado, III, 445, 638, 727; IV, 71.
- Contratos de Empréstito, III, 606.
- Contratos de interés nacional, III, 630.
- Contratos de interés público, III, 536, 539, 550.
- Contratos de la Administración, III 611.
- Contratos de Obra Pública, III, 503, 599, 733.
- Contratos de Obra Pública. Desistimiento, III, 818.
- Ejecución, III, 600.
- Modificación unilateral, III, 810.
- Modificaciones cualitativas, III, 504.
- Contratos de Seguro, I, 513.
- Contratos de Suministros, III, 603.
- Contratos de Venta, III, 342.
- Contratos Municipales, II, 33.
- Contribución de Mejoras, II, 452 y sig.
- Contribuciones. Prescripción, II, 309.
- Contribuciones Especiales, II, 94.
- Contribuciones Estadales, II, 324.
- Contribuciones Municipales, II, 335 y sig.
- Contribuciones Nacionales, II, 283 y sig.
- Contribuciones Públicas, I, 345.
- Contribuyente. Error de Derecho, V, 650.
- Control, I, 271, 613.
- Control de la Constitucionalidad, III, 757; IV, 18, 33, 57, 179, 205, 215, 220.
- Control de la Constitucionalidad V.: Recurso de Inconstitucionalidad.
- Control de la Constitucionalidad. Actos excluidos, IV, 81.
- Ambitos, IV, 54, 65.
- Efectos, IV, 18, 34, 36, 92.
- Tratados, IV, 89.
- Control de legalidad, I, 613; IV, 120.
- Control de mérito, I, 613.
- Control Fiscal, IV, 78.
- Control Fiscal previo, III, 449.
- Control Previo, III, 449.
- Control Previo de Compromisos, III, 559.
- Cooperación, I, 151.
- Cooperación intermunicipal, II, 55.
- Corte Federal. Competencias, IV, 194.
- Corte Suprema de Justicia, V, 17, 63.
- Corte Suprema de Justicia. Actos administrativos, IV, 192.
- Competencia, I, 81, 85, 86, 88, 90, 106, 116, 315, 384, 492, 566, 599; II, 139, 140, 147, 151, 237, 269, 441; III, 698, 705, 722, 840; IV, 16, 18, 28, 32, 53, 62, 65, 72, 73, 81, 120, 121, 128, 193, 199; V, 89, 103, 124, 146, 149, 152, 168, 173, 180, 181, 258, 278, 279, 544, 642, 695.
- Conjueces, IV, 238.
- Consulta, III, 659.
- Control de la Constitucionalidad, IV, 18, 25, 46, 53, 61, 220.
- Corte Plena, IV, 201.
- Decisiones urgentes, IV, 212.
- Efectos de sus decisiones, IV, 38, 47.
- Impugnación de sus decisiones, IV, 83.
- Incompetencia, V, 265.
- Irrecurribilidad de sus decisiones, IV, 234.
- Jurisprudencia, V, 52.
- Juzgado de Sustanciación, V, 631.
- Precedente, IV, 214.
- Salas, IV, 55, 236.

- Sala Político-Administrativa, IV, 193.  
 Sentencia, IV, 211, 215, 234.  
 Valor de las decisiones, IV, 214.
- Cosa Juzgada, II, 451; IV, 232.  
 Cosa Juzgada. Inmutabilidad, IV, 82.  
 Intangibilidad, IV, 97, 104.  
 Valor, IV, 239.
- Cosa Juzgada Administrativa, III, 84, 127, 184, 295, 298, 361; V, 81, 629.
- Costas. Condena, V, 700.  
 Improcedencia, V, 698.
- Costas. Policía Marítima, II, 525.
- Costumbre, III, 231.
- Costumbre Administrativa, III, 214, 225.
- Costumbre Secundum Legem, III, 214.
- Crédito. Operaciones, II, 275 y sig.
- Crédito Público, II, 97, 116, 127; III, 462.
- Créditos Adicionales, II, 100.
- Créditos Fiscales. Prescripción, II, 308 y sig.  
 Prescripciones Breves, II, 316.
- Créditos Fiscales Municipales. Prescripción, II, 315.
- Cuestión Prejudicial, V, 597.
- Cultos. Libertad, I, 417.
- D
- Daños y Perjuicios, VI, 456, 496, 558, 194, 219.
- Deber administrativo, I, 62.
- Decisión Administrativa, II, 18, 71, 168 y sigs.; V, 224.
- Decisión Administrativa. Impulso Procesal, III, 141.
- Decisión Ejecutoria, III, 75, 168.
- Declaración Fiscal. Requisitos, V, 651.
- Decretos, Referendo, III, 858, 888.
- Decretos Leyes, III, 135; IV, 196.
- Defensa. Derecho a la, III, 150, 280; IV, 180.
- Defensores Públicos, IV, 204.
- Delegación, II, 545.
- Delegación de Atribuciones, III, 149, 332, 478.
- Delegación de firmas, III, 478, 545.
- Demandas contra la República. Procedimiento Administrativo Previo, véase Procedimiento Administrativo Previo.
- Demandas Laborales. Procedimiento Administrativo Previo, V, 665.
- Demandas Laborales contra la República. Procedimiento Administrativo, V, 673.
- Democracia, I, 110, 111.
- Demolición de Inmuebles, V, 575.
- Derecho. Fuentes, IV, 251.
- Derecho Administrativo, I, 131, 284; V, 90, 107, 199, 225.
- Derecho Administrativo. Constitucionalización, V, 17.
- Derecho Administrativo. Fuentes, III, 166.
- Derecho Administrativo. Pruebas, V, 603.
- Derecho Activo al Sufragio, III, 214, 215.
- Derecho a la educación, I, 426 y sig.
- Derecho a la defensa, III, 150, 280.
- Derecho a ser oído, III, 150, 159.
- Derecho al sufragio, I, 524 y sig.
- Derecho Civil, I, 167.
- Derecho de petición, I, 416; III, 159; V, 609.
- Derecho Internacional, IV, 86.
- Derecho Procesal. Formalismo, IV, 182.
- Derecho Público, I, 86, 93, 94, 96, 131, 165, 248, 252, 284, 576; IV, 65.
- Derecho Público. Fuentes, III, 166.
- Derecho Subjetivo, I, 52; III, 924, V, 657.
- Derechos adquiridos, I, 93, 95, 204, 247, 248, 257, 301, 303; III, 60, 137, 139, 290, 311, 371, 880; IV, 59.
- Derechos individuales, I, 83, 85, 373 y sig.
- Derechos individuales. Garantías III, 171.

- Limitaciones, I, 373; II, 216.  
 Reglamentación, I, 416.  
 Derechos individuales absolutos, I, 416.  
 Derechos individuales relativos, I, 416,  
 Derechos Políticos, I, 524.  
 Derechos Políticos. Amparo, V, 97.  
 Derechos sociales, I, 107; IV, 184.  
 Derogación, I, 221, 560.  
 Derogación de las Leyes, I, 257.  
 Derogación implícita, I, 257.  
 Descentralización funcional, I, 333, 354.  
 Desocupación. Acciones, II, 517.  
 Deslinde, V, 126.  
 Despido. Calificación, V, 263.  
 Destitución, I, 272.  
 Destitución del Gobernador, I, 272.  
 Desviación de poder, I, 28, 29, 273;  
 III, 37, 38, 136, 200, 235, 333; IV,  
 221; V, 75, 220, 285.  
 Detenciones administrativas, I, 313, 319,  
 326.  
 Deudas Fiscales. Prescripción, V, 624.  
 Diputados. Investidura, II, 144, 145,  
 146.  
 Discrecionalidad, I, 61, 68, 72, 113;  
 II, 142; IV, 81; V, 77.  
 Discrecionalidad. Apreciación de los he-  
 chos, I, 621.  
 Control, I, 613.  
 Justificación, I, 610.  
 Límites, I, 15, 18, 613, 615; V, 77.  
 Discrecionalidad administrativa, I, 16,  
 49, 313, 414, 540, 602 y sig.; III,  
 17, 37, 38, 128, 209, 235, 343, 507,  
 693.  
 Discrecionalidad administrativa. Tran-  
 sacción, I, 48.  
 Discrecionalidad Técnica, I, 35.  
 Discriminaciones, I, 395 y sig.  
 Disposiciones transitorias, I, 249.  
 Distrito Federal, II, 15, 23, 166 y sig.  
 Distrito Federal. Autonomía, II, 17,  
 18, 23, 38, 166, 168, 169, 196; III,  
 123.  
 Competencias, IV, 153.  
 Competencias del Concejo Municipal,  
 II, 169, 171.  
 Competencias del Gobernador, II,  
 171, 193.  
 Concejo Municipal, II, 17, 18, 20,  
 21.  
 Conflictos Institucionales, II, 167,  
 168, 169, 184, 190.  
 Distribución de Funciones, II, 26,  
 166, 167, 169, 182.  
 Enjuiciamiento del Gobernador, II,  
 188.  
 Función administrativa, II, 30, 40,  
 42, 52.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Legislativa, II, 33, 35, 39,  
 40.  
 Gobernador, II, 17, 18, 21, 193.  
 Gobierno Metropolitano, II, 54.  
 Municipalidad, II, 17.  
 Nombramiento de funcionarios, II,  
 49.  
 Policía, I, 318.  
 Presupuesto, II, 171, 183.  
 Potestad Reglamentaria, II, 203, 206,  
 208.  
 Recursos jerárquicos, II, 47.  
 Régimen, V, 238.  
 Régimen de Gobierno, IV, 128, 129.  
 Régimen mixto, 20.  
 Representación, II, 211.  
 Doble Instancia, V, 173.  
 Doble Tributación, II, 382, 449 y sig.  
 Documento Público, III, 301.  
 Documentos. Exhibición, V, 608, 610.  
 Documentos administrativos, V, 607.  
 Documentos administrativos. Carácter  
 reservado, I, 288.  
 Copia, III, 158.  
 Fe Pública, V, 607.  
 Valor Probatorio, III, 300.  
 Documentos Públicos, V, 607.  
 Documentos Públicos. Efectos, V, 644.  
 Documentos Públicos Administrativos,  
 III, 301, 302.  
 Documentos Registrados, VI, 485.  
 Dominio Fiscal, II, 95.  
 Dominio Hídrico, II, 518.  
 Dominio Privado, II, 86.

- Dominio Privado. Expropiabilidad, VI, 310.  
 Dominio Público, I, 361; II, 86, 511.  
 Dominio Público. Adquisición, II, 270.  
   Afectación, II, 271, 515.  
   Bienes, VI, 556.  
   Concesión de Uso, II, 528.  
   Desafectación, III, 145, 218.  
   Naturaleza, II, 513.  
   Playas, II, 523 y sig.  
   Reivindicación, II, 513.  
   Subsuelo, II, 539, 540, 541, 542.  
   Titularidad, II, 644.  
   Uso, II, 519, 528.  
 Dominio Público Natural, II, 525.  
 Dominio Público Territorial, II, 272.  
 Dominio Público Vial, II, 273, 339, 511, 529.
- E**
- Economía mixta, I, 128, 133.  
 Educación, III, 309.  
 Educación. Derecho, I, 426 y sig.; IV, 177.  
   Parasistema, I, 454.  
   Prohibición, I, 446.  
   Sentido, I, 446.  
 Ejecutividad  
   V. Actos Administrativos. Ejecutividad.  
 Ejecutoriedad  
   V. Actos Administrativos. Ejecutoriedad.  
 Ejidos, II, 121, 126, 282, 535; IV, 75.  
 Ejidos. Comunidades Indígenas, II, 546.  
   Titularidad, II, 544, 546.  
 Ejecutivo Nacional. Jefe, IV, 142.  
 Equidad, III, 152, 186, 200, 234, 343.  
 Elecciones, I, 216, 524 y sig.  
 Elecciones. Contencioso, V, 112.  
   Fraude, I, 551, 557.  
   Nulidad, I, 529, 548 y sig.; IV, 208.  
   Proceso, I, 544.  
   Vigilancia, I, 399.  
 Elegibilidad. Condiciones, I, 525 y sig., 530, 554.  
 Embargo. Caución, V, 696.  
 Embarque. Derechos, II, 303.  
 Empeño. Casas, II, 274 y sig.  
   Remates, II, 276.  
 Emergencia. Decretos, I, 466.  
 Emplazamiento, V, 28.  
 Empresas. Concepto, I, 461.  
 Empresas del Estado, I, 356; II, 111; IV, 218.  
 Empresas del Estado. Control accionario, IV, 220.  
   Impuestos Municipales, II, 418.  
   Régimen Jurídico, IV, 219.  
 Empresas de Seguros, I, 513.  
 Empresas de Seguros. Impuestos Municipales, II, 428.  
   Liquidación, I, 514.  
   Prenda, I, 517.  
 Empresas Públicas, IV, 218.  
 Empréstitos, II, 98; III, 462, 539.  
 Empréstitos Públicos, III, 467, 606.  
 Empréstitos Públicos. Contratos, III, 756.  
 Enmienda Constitucional, I, 118, 119.  
 Enriquecimiento Ilícito. Comisión, IV, 182.  
   Decisiones, IV, 113.  
 Enriquecimiento Ilícito. Juicios, V, 182.  
 Enseñanza, I, 426 y sig.  
 Enseñanza. Limitaciones, I, 428, 429 y sig.  
 Enseñanza Oficial, I, 302.  
 Enseñanza Privada, I, 453.  
 Entidades Públicas. Tributación, II, 452.  
 Equidad, I, 25, 31, 32, 36.  
 Error de derecho, I, 32.  
 Escrutinio, I, 541, 544.  
 Espectáculos públicos, I, 299, 405; II, 268, 500.  
 Enriquecimiento sin causa, III, 458, 465, 493, 569.  
 Estabilidad, I, 143.  
 Establecimientos públicos, I, 344.  
 Estado, I, 86, 116, 292; II, 74; III, 185.  
 Estado de Derecho, IV, 15, 61, 177, 120, 214.  
 Estados. Actos, III, 185; IV, 121.  
   Autonomía, I, 86.

- Bienes, I, 346, II, 166, 511  
 Carrera Administrativa, V, 179  
 Cesiones Territoriales, IV, 125  
 Competencias, V, 154  
 Competencia Residual, IV, 227  
 Consutuciones, I, 118, 137, 147, II, 131, IV, 175  
 Contraloria, II, 119  
 Contraloria General, II, 141  
 Contribuciones, II, 324  
 Estabilidad, II, 147  
 Fines, I, 134, II, 26, III, 28  
 Gestion privada, III, 536  
 Impuestos a la Agricultura, II, 326, 328  
 Límites Territoriales, IV, 125  
 Persona Juridica, II, 108  
 Personalidad Jurídica, I, 351, 363, II, 106, 138, III, 727, V, 701  
 Prerrogauvas, I, 352  
 Poder Ejecutivo, II, 147  
 Privilegios, I, 352, V, 700  
 Prohibiciones impositivas, II, 115  
 Propiedad del Subsuelo, II, 539  
 Organizacion Territorial, II, 131  
 Regimen Economico, I, 133  
 Responsabilidad, I, 369  
 Secretario General, II, 149  
 Situado Consutucional, II, 117, 137  
 Soberanía, I, 393  
 Estados Federados, II, 131, 132  
 Estados Federados Autonomía, II, 139  
   Autonomía Municipal, II, 215  
   Capital, II, 132, 136  
   Competencia, II, 245  
   Division Política, II, 132  
   Impuestos, II, 324, 333  
   Poderes, II, 139  
   Presupuesto, II, 138  
   Soberanía, II, 133, 139  
   Tierras Baldías, II, 530  
 Estado de Derecho, I, 16, 29, 51, 429, 575, 576, 580, III, 201  
 Estuba, I, 307, 592  
 Estuba Derecho, II, 300, 305, 307  
   Tarifa, V, 546  
 Estimacion de oficio, I, 65  
 Exención de Impuestos Contratos Administrativos, III, 756  
 Excepcion de ilegalidad, I, 384  
 Excepcion de ilegalidad Lapso de caducidad, I, 384  
   Legitimacion acuva del Procurador, I, 392, 393  
   Requisitos del recurso, I, 593  
   Suspension efectos, I, 587, 605  
 Excepcion de juego, I, 497, 507  
 Excepciones, I, 406  
 Exceso de poder, I, 26, III, 235, 339, V, 75  
 Exhibicion de Documentos, V, 608, 610  
 Exoneraciones Tributarias, II, 78  
 Expedientes Administrativos Copias, III, 158  
 Expertucia, V, 613  
 Expertucia complementaria del fallo, V, 705  
 Explotacion minera Concepto, I, 232, III, 930  
 Expropiacion, I, 277, 278, 335, 347, 468, III, 336  
 Expropiacion Acciones Peutorias, VI, 406  
   Acciones posesorias, VI, 406  
   Acciones Reales Traslado, VI, 556  
   Acreedor Hipotecario, VI, 243  
   Afectacion, V, 685  
   Apelacion, VI, 364, 441, 509, 514, 515  
   Area afectada, I, 365  
   Arreglo Naturaleza, VI, 298  
   Arreglo amigable, VI, 298, 341, 345, 346  
   Arreglo amigable Carácter Convencional, VI, 341, 345  
   Condiciones, VI, 243  
   Efectos, VI, 346  
   Objeto, VI, 170, 298, 341, 345, 346  
   Obligacion, VI, 341  
   Peritos, VI, 170  
 Auto Expropiacion, VI, 556, 157  
 Auto Expropiacion, VI, 157  
 Auto para mejor proveer, VI, 157

- Avenimiento, VI, 348, 194.  
 Avenimiento. Efectos, VI, 348.  
 Bienes Expropiados, VI, 157, 298.  
 Bienechurías, VI, 453, 509, 520, 524, 529, 531.  
 Bonos. Aceptación, VI, 252, 253.  
 Bonos. Cesión de Intereses, VI, 249.  
 Bonos. Garantías, VI, 251.  
 Bonos. Intransferibilidad, VI, 245, 247, 248, 250, 251.  
 Bonos. Remate, VI, 251.  
 Causa, VI, 305, 327, 329, 332, 333, 330, 331.  
 Comisión de avalúo, VI, 363.  
 Concepto, VI, 152, 394, 546.  
 Compensación, VI, 296, 368, 497.  
 Compra-venta, VI, 296, 299.  
 Concesionarios, III, 891, VI, 304, 305, 306, 326.  
 Convenimiento, VI, 393, 394, 552.  
 Convenimiento. Efectos, VI, 552.  
 Créditos Privilegiados, VI, 526, 544, 554.  
 Daños y perjuicios, VI, 194, 219, 456, 496, 558.  
 Declaración de utilidad pública, VI, 162, 163, 164, 334, 337, 356.  
 Decreto de Ejecución, VI, 195, 201, 327, 337, 482, 485, 491, 494.  
 Demanda, VI, 258.  
 Derecho Real, VI, 299.  
 Deuda Agraria, VI, 520 y sigs., 245 y sigs.  
 Deuda Agraria. Finalidad, VI, 240, 248.  
 Deudas Hipotecarias, VI, 523.  
     Véase: Acreedor Hipotecario.  
 Efectos, VI, 299.  
 Empobrecimiento, VI, 296.  
 Enajenación Obligada, VI, 298.  
 Enriquecimiento, VI, 296.  
 Ente Expropiante, VI, 304, 305, 306.  
 Error aritmético, VI, 482.  
 Finalidad, VI, 147, 170, 240, 243, 244, 246, 327, 329.  
 Fundamento, VI, 296, 509.  
 Ilegalidad, VI, 402.  
 Indemnización, VI, 144, 296, 229, 453, 497, 550, 552.  
     Véase: Justiprecio, justa indemnización, compensación.  
 Indemnización. Determinación, VI, 341, 345.  
 Institución de Derecho Público, VI, 258, 296, 299, 394, 482, 557, 544, 546, 146.  
 Justa indemnización. Pago, VI, 296, 435, 457, 462, 496, 520.  
 Juicio.  
     Véase: Juicio Expropiatorio.  
 Justificación, VI, 296.  
 Justiprecio, VI, 348, 358, 360, 414, 435, 436, 447, 448, 509, 531.  
 Bienechurías, VI, 455, 509.  
 Daños y perjuicios, VI, 456, 457.  
 Elementos, VI, 170, 195, 201, 213, 453, 462, 469, 472, 497.  
 Firmeza, VI, 348, 509.  
 Impugnación, VI, 506, 507, 509, 514, 515.  
 Limitaciones, VI, 194, 195, 219.  
 Mejoras, VI, 455, 509.  
 Nulidad, VI, 474, 475, 481, 482, 485, 494, 506.  
 Objeto, VI, 434, 455, 509.  
 Procedimiento, VI, 446, 475, 509.  
 Prohibición, VI, 195.  
 Tramitación, VI, 447, 448.  
 Valor actual, VI, 497.  
 Valor comercial, VI, 170, 469, 482, 485.  
 Valor fiscal, VI, 170, 469, 481, 482.  
 Valor medio, VI, 170, 195, 469, 490, 491, 494.  
 Justiprecio Provisional, VI, 360, 363.  
     Véase: Peritaje.  
 Legalidad, VI, 402.  
 Legitimación activa, V, 376; VI, 304, 305, 306.  
 Legitimación Pasiva, VI, 298, 304, 310, 377, 382, 421.  
     Véase: Juicio Expropiatorio. Legitimación pasiva.

- Objeto, VI, 157, 298, 310, 311, 314, 315, 316, 318, 327, 329, 425
- Obras Construidas, VI, 143, 144, 147, 327, 546
- Obras de Utilidad Publica, VI, 143, 144, 146, 147, 327, 329, 334, 546
- Ocupacion, III, 892
- Ocupacion Temporal Objeto, VI, 190
- Oposicion, VI, 164, 336, 394, 402, 404, 406, 411, 420, 421, 448, 552
- Oposicion Causales, VI, 164
- Pruebas, VI, 410, 411, 412, 425
- Requisitos, VI, 406, 411, 425
- Pago, V, 527
- Pago Efectos, VI, 527, 550 y sigs
- Forma, VI, 237, 360, 520, 524, 526, 525, 527, 529, 528, 531, 523, 532
- Oportunidad, VI, 348
- Plazos, VI, 237
- Peritaje, VI, 453
- Peritaje Elementos, VI, 195, 213, 462, 469, 472, 497, 509
- Impugnacion, VI, 194, 219, 509, 514, 515
- Limitaciones, VI, 194, 219
- Peritos, VI, 341, 345
- Peritos Caracter, VI, 178
- Numero, VI, 341
- Plusvalia, VI, 406
- Presupuestos, VI, 296
- Procedimiento, V, 373
- Regimen Legal, VI, 301
- Vease Juicio Expropiatorio
- Responsabilidad, I, 365
- Transferencia del dominio, VI, 348, 550, 552, 563
- Vease Propiedad
- Utilidad Publica, VI, 143, 144, 146, 326, 305, 327, 329, 334, 337, 356, 509
- Utilidad Publica Declaratoria, VI, 146, 162, 163, 164, 334, 336, 337, 351, 356, 364, 563
- Obras, VI, 143, 144, 146, 147, 329, 334
- Venta Obligada, VI, 298
- Expropiacion Agraria, VI, 318
- Expropiacion Agraria Clases de Tierra, VI, 318, 351
- Clasificacion de Tierras, VI, 351
- Finalidad, VI, 332
- Forma de Pago
- Vease Pago Forma
- Ley Especial, VI, 301
- Objeto, VI, 316, 311, 315, 316, 314, 318
- Orden de prelación, VI, 333
- Pago, VI, 330, 332
- Procedimiento, VI, 301
- Procurador General de la Republica, V, 707
- Reserva de Tierras, VI, 351, 413, 414, 415, 416, 417
- Objecion, VI, 416
- Oportunidad, VI, 413, 414
- Expropiacion Parcial, VI, 404, 406, 411, 417, 420
- Expropiacion por concesionarios, I, 278
- Expropiado, VI, 310
- Vease Expropiacion Legitimacion pasiva
- Extralimitacion de Atribuciones, III, 29, 33, 126, 221, 314, 327, IV, 25, 81, 83, 93, 96, V, 110, 226
- Extranjeros, I, 375
- Extranjeros Expulsion, V, 185, 570

## F

- Facultad Legislativa Local, II, 279 y sig
- Falso supuesto, I, 24
- Faltas separables, I, 364, 367, 369
- Familia, I, 107
- Familia Derechos, IV, 185
- Proteccion, IV, 185
- Federacion, II, 16, 131, 132, 133, 139
- Federacion Efectos, II, 169
- Federacion Metropolitana, II, 58
- Ferrocarriles Concesiones, III, 607, 638
- Filiacion, IV, 185

Finalidad de Servicio Público, III, 40.  
 Fines Públicos, II, 28, 134, 580, 606, 613; VI, 296.  
 Firmeza del Acto Administrativo.  
 Véase: Acto Administrativo. Firmeza.  
 Fiscal General de la República, II, 111.  
 Fisco. Privilegios, V, 696, 700, 702.  
 Fisco. Prerrogativas. V, 696.  
 Fisco Nacional, I, 292, 293, 296; II, 106.  
 Fisco Nacional. Personalidad, I, 290, 291, 293.  
 Privilegios, I, 351, 354, 355.  
 Fomento, I, 336.  
 Fraude, I, 551, 557.  
 Fraude electoral, I, 551, 557.  
 Fraude a la Ley, III, 202.  
 Fuentes del Derecho, IV, 251.  
 Fuerza Mayor, I, 323.  
 Función Administrativa, I, 151, 280, 286; II, 24, 25, 30, 40, 52; III, 172, 177, 180, 182; III, 752; IV, 58, 70; V, 226, 227, 228, 253.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Fiscalizadora, II, 202.  
 Función Jurisdiccional, II, 255; III, 178.  
 Función Legislativa, II, 24, 33, 40; III, 178, 180; IV, 58.  
 Función Legislativa. Usurpación, II, 178.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Social de la propiedad, I, 97, 98, 99, 100.  
 Funcionario de Hecho, III, 28, 317.  
 Funcionarios Públicos, I, 305; II, 33, 147; III, 172.  
 Funcionarios Públicos. Abuso de Poder, V, 275.  
 Actos, III, 177.  
 Ausencias temporales, III, 322.  
 Contratos, V, 309.  
 Contratos colectivos, III, 608.  
 Destitución, II, 153, 155, 157.  
 Enjuiciamiento, II, 191.  
 Estatuto, I, 305.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Incompatibilidad, III, 545.  
 Incompetencia, III, 317.

Legitimación, V, 310, 311, 312.  
 Nombramiento, II, 49, 151, 153, 160, 187, 193, 228, 230.  
 Régimen, V, 169.  
 Remoción, II, 157.  
 Responsabilidad, I, 364, 368; III, 61, 447, 465, 569, 742; IV, 48; VI, 406.  
 Seguro Social, I, 259.  
 Funcionarios Públicos Accidentales, VI, 5.  
 Funciones. División, I, 280; II, 24, 25.  
 Separación, I, 151, 271; III, 180.  
 Usurpación, I, 157 y sig.; III, 308.  
 Funciones Públicas. Ejercicio, I, 387.

## G

Gaceta Oficial, II, 83.  
 Ganado. Impuestos, II, 349, 376, 381, 481 y sig.  
 Ganado en pie. Impuestos, II, 378.  
 Garantías Constitucionales, I, 373 y sig.; IV, 48; V, 560.  
 Garantías Constitucionales. Limitación, II, 215.  
 Protección, IV, 20.  
 Suspensión, III, 317.  
 Gas. Servicio Público, II, 264; IV, 213.  
 Gasolina. Impuestos, II, 335, 474.  
 Gastos estatales, II, 119.  
 Gastos municipales, II, 127.  
 Gastos nacionales, II, 100.  
 Gastos Públicos. Legalidad, III, 566.  
 Gestión de Intereses Públicos, VI, 296, 305, 358.  
 Gobernador, II, 16, 17, 147, 148, 149, 153.  
 Gobernador. Competencia, II, 151, 164.  
 Cuenta, I, 273; II, 195.  
 Destitución, I, 272.  
 Nombramiento de Funcionarios, II, 154.  
 Enjuiciamiento, II, 188.  
 Poder de Administración, II, 141.  
 Potestad Reglamentaria, II, 195; III, 120, 121.  
 Reglamentos, II, 203, 206, 208.

Remoción, I, 272.  
 Gobernadores. Voto de censura, I, 582.  
 Gobierno de Facto, I, 114, 116, 117.  
 Gobierno representativo, I, 696.  
 Gracia. Recurso, III, 696.  
 Gremios. Colegios Profesionales, V, 310.  
 Guerra, III, 837.

## H

Habeas Corpus, V, 25, 94.  
 Hacienda Estatal, II, 148.  
 Hacienda Nacional, II, 75.  
 Hacienda Pública, I, 292; II, 71, 75.  
 Hacienda Pública. Control, II, 104.  
 Hacienda Pública Estatal, II, 112.  
 Hacienda Pública Municipal, II, 120.  
 Hacienda Pública Nacional, II, 77.  
 Hecho Administrativo, III, 72, V, 229, 543, 633.  
 Hechos. Apreciación, I, 17, 19, 24, 30.  
 Calificación, I, 24, 26.  
 Hechos Jurídicos, III, 165; IV, 64.  
 Hidrocarburos, II, 85.  
 Hidrocarburos. Concesiones, III, 463, 854.  
 Comercialización, 386.  
 Concesionarios, VI, 304, 305, 306.  
 Impuestos Municipales, II, 386, 409.  
 Hijo Adulterino, IV, 187.  
 Hijo Adulterino. Reconocimiento, IV, 190.  
 Hipódromo Nacional, I, 495 y sig.  
 Huelga. Efectos, III, 595.

## I

Igualdad, I, 37, 261, 377, 386, 402 y sig.; III, 264; IV, 121.  
 Igualdad. Garantía, II, 529.  
 Principios, IV, 165.  
 Igualdad ante la Ley, I, 208, 261, 377, 380, 386, 395; II, 358, 361, 530; III, 861, 889.

Igualdad ante la Ley. Sentido, I, 395.  
 Igualdad tributaria, I, 309, 239, 308, 395, 402 y sig.; II, 80, 354, 371; III, 862.  
 Igualdad tributaria. Excepciones, I, 406.  
 Ilegalidad, V, 47, 218, 274.  
 Ilegalidad. Consecuencia, III, 58.  
 Control, III, 48.  
 Control Administrativo, III, 48.  
 Control Jurisdiccional, III, 48.  
 Excepción, III, 57; V, 371.  
 Formas, III, 27.  
 Vicios, V, 73.  
 Ilegalidad. Recurso.  
 V. Contencioso-Administrativo. Recurso.  
 Ilegalidad de los Actos Administrativos, III, 25, 32.  
 Ilegalidades, III, 27.  
 Imparcialidad, I, 37.  
 Importación. Derechos, II, 289, 495.  
 Imprevisión, III, 537.  
 Impuestos, II, 476; III, 782; V, 549.  
 Impuestos. Anualidad, I, 253.  
 Certeza, II, 338.  
 Conceptos, II, 383.  
 Definición, II, 284, 285.  
 Derechos Personales, II, 283.  
 Exoneración, II, 303, 304; III, 753.  
 Exoneraciones, II, 78, 353; III, 526, 772, 773, 774, 776, 859, 865, 887.  
 Generalidad, I, 115; II, 80, 371.  
 Igualdad, I, 402 y sig.; II, 80.  
 Liquidación, II, 309; V, 573, 574.  
 Naturaleza, IV, 169.  
 Prescripción, II, 309.  
 Progresividad, II, 81.  
 Reserva Legal, II, 320, 346.  
 Servicio personal, 82.  
 Solvencia, I, 423; III, 134.  
 Territorialidad, II, 321.  
 Impuesto Adicional, II, 284 y sig.  
 Impuestos a cigarrillos, II, 92.  
 Impuestos aduaneros, II, 91.  
 Impuestos a la Importación, II, 495.  
 Impuestos a la Navegación, II, 93.  
 Impuestos a la Sal, II, 92.  
 Impuestos al Capital, II, 91.

- Impuestos al Consumo, II, 329, 390  
     455  
 Impuesto de Transporte, II, 291  
 Impuesto sobre la Renta, II, 90, 284,  
     327, V, 157  
 Impuesto sobre la Renta Competencia  
     Jurisdiccional, III, 753  
     Tribunal, V, 158, 159  
 Impuesto sucesoral, II, 91  
 Impuesto Territorial, II, 336, 339  
 Impuestos al Fósforo, II, 92  
 Impuestos a Licores, II, 92  
 Impuestos a la Navegacion, II, 494  
 Impuestos al Petróleo, II, 92  
 Impuestos al Trafico de Bienes, II, 497  
 Impuestos de Registro, II, 93  
 Impuestos de Tránsito Terrestre, II, 93  
 Impuestos directos, II, 90  
 Impuestos indirectos, II, 91  
 Impuestos Inmobiliarios, II, 373  
 Impuestos Municipales, II, 212, 335 y  
     sig  
 Impuestos Municipales Cigarrillos, II,  
     400  
     Conflictos, II, 337  
     Declaracion, II, 363  
     Exenciones, II, 360, III, 581, IV,  
         163, 164  
     Exoneraciones, III, 353 y sig, 360  
     Inconstitucionalidad, IV, 169, 223,  
         225, 227  
     Inmuebles, II, 476  
     Licores, II, 340, 396  
     Prescripcion, II, 315  
     Prohibiciones, II, 122  
     Solvencias, II, 362, 366, 368, 370,  
         371, III, 130  
     Territorialidad, II, 425  
 Impuestos Nacionales, II, 283 y sig  
 Impuestos sobre Apuestas Lícitas, II,  
     498  
 Impuestos sobre Ganado, II, 349, 376,  
     491 y sig  
 Impuestos sobre el Medio Alquiler,  
     II, 478  
 Impuestos sobre la Renta, II, 476, 479  
 Impuestos sobre la Renta Prescripcion,  
     II, 313, 314  
     Renta Bruta, II, 434  
 Impuestos sobre las Telecomunicacio-  
     nes, II, 508  
 Impuestos sobre licores, II, 341 y sig  
 Impuestos Territoriales, II, 374  
 Impuestos Territoriales Exoneraciones,  
     II, 353  
 Incapacidades Especiales, II, 251  
 Incompatibilidades, I, 401  
 Incompetencia, I, 196, III, 29, 33, 59,  
     308, 480  
 Incompetencia Constitucional, V, 72  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 213, IV,  
     179, V, 71, 218  
 Inconstitucionalidad V Recurso de  
     Inconstitucionalidad  
     Caracter, IV, 61  
     Efectos, IV, 214  
     Motivos, IV, 169  
     Recurso, III, 53  
     Vicios, II, 380  
 Indemnizacion, IV, 71  
 Indemnizacion en Derecho Publico, III,  
     773  
 Independencia Judicial, IV, 195  
 Individualismo, I, 467  
 Indultos, I, 276  
 Industria, II, 444  
 Industria Concepto, I, 460  
     Impuestos, II, 382  
     Libertad, I, 614  
 Industria Minera Importancia, III, 934  
 Industrias de utilidad publica, III, 776  
 Ingresos Brutos, II, 428  
 Ingresos extraordinarios, II, 90, 97, 99,  
     116, 126  
 Ingresos Municipales, II, 122  
 Ingresos Nacionales, II, 89, 98  
 Ingresos ordinarios, II, 90, 115, 123  
 Inhabilitacion, I, 565 y sig  
 Ilegalidad Recursos, IV, 21  
 Iniciativa privada, III, 536  
 Inmuebles, III, 915  
 Inmuebles Demolicion, III, 197, V,  
     575, 576, 577, 591  
 Inpreabogado, I, 261  
 Inquilinato, V, 269

- Inquilinato Actos, V, 269  
 Juicios, V, 146  
 Regulacion, I, 465 y sig  
 Solvencias Municipales, II, 367  
 Inspeccion Ocular, III, 160, V, 613  
 Instancias Perencion, III, 725, 758  
 Instituto Agrario Nacional Apoderado,  
 VI, 357  
 Competencia, VI, 149  
 Instituto Nacional de Cooperacion Edu  
 cativa, I, 454  
 Institutos Autonomos, I, 305, 333, 343,  
 344, II, 110, 452, V, 319  
 Institutos Autonomos Autonomia, I,  
 347  
 Bienes, I, 346, 347, 350  
 Caracteristicas, I, 344  
 Creacion, I, 285, 287, 292, 297  
 Contratos, III, 730  
 Control Previo, III, 620  
 Personalidad, I, 347  
 Prerrogativas, I, 351, 354, 355  
 Privilegios, I, 351  
 Regimen, III, 621  
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355  
 Representacion, I, 292  
 Tierras, VI, 316  
 Interes Privado Sacrificio, VI, 264, 296  
 Intereses VI, 456  
 Instruccion obligatoria, I, 438  
 Instrucciones, II, 365  
 Instrumentos Publicos, V, 607, 644  
 Interdicto, V, 92, 130, 138, 684  
 Interes, III, 823  
 Interes Directo, V, 291  
 Interes Personal, V, 291  
 Interes General, I, 320, III, 536, V  
 292, 297  
 Interes Legitimo, III, 66, IV, 58, V  
 291, 293  
 Interes Legitimo Nocion, IV, 142  
 Situacion de Hecho, V, 308  
 Interes Parucular, I, 320  
 Interes Publico, III, 177, 536, 616  
 Interes Publico Defensa, IV, 30  
 Interes simple, III, 67  
 Interesados, III, 149 y sig  
 Interesados Derecho a la Defensa, III,  
 280  
 Garantias, III, 150  
 Representacion, III, 149  
 Interpretacion, I, 216 y sig 224, 237,  
 245, 259, 601  
 Interpretacion Recurso, V, 24, 166  
 Interpretacion de las Leyes, I, 224, 225,  
 V, 117  
 Interpretacion extensiva, I, 244  
 Interpretacion gramatical, I, 231, 237,  
 240  
 Interpretacion logica, I, 231, 240  
 Interpretacion restrictiva, I, 239  
 Invalidacion Recursos, IV, 246  
 Invalidacion de Juicios, IV, 246  
 Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248  
 y sig 262, 264, 302, 470  
 Irretroactividad de la Ley, I, 248 y sig,  
 262, 264  
 Irretroactividad de los Actos Adminis  
 trativos, III, 289  
 Irretroactividad del Reglamento, I, 255
- J
- Jefe Civil, II, 147  
 Jefe del Estado, IV, 142  
 Jerarquia, I, 275  
 Jerarquia administrativa, I, 85, 295,  
 576, II, 45, III, 328, 653, 676, 698  
 Jerarquia judicial, I, 85, V, 130  
 Juez Competencia, VI, 475  
 Juez Incompetencia, VI, 552, 544, 546  
 Vease Propiedad Conflicto  
 Jueces, I, 275  
 Jueces Actos, V, 266  
 Responsabilidad, IV, 54  
 Sanciones Disciplinarias, IV, 54  
 Jueces naturales, I, 84, 153, 297, 328,  
 414, III, 316, V, 187  
 Juego de Cinco y Seis, I, 495 y sig,  
 507 y sig  
 Juegos de azar, I, 495 y sig, 507  
 Juegos de envite, I, 495 y sig, 507  
 Juegos de suerte, I, 495 y sig, 507  
 Juicio de Cuentas, V, 164

- Juicio de Inquilinato, V, 146  
 Juicio de Invaldación, IV, 239, 245  
 Juicio de Quiebra, V, 142  
 Juicio Expropiatorio, VI, 509  
 Juicio Expropiatorio Características, VI, 509  
 Celeridad, VI, 410, 411, 417, 420, 431, 436, 435, 441, 448, 509, 514  
 Citación, VI, 377, 382, 387  
 Comparecencia, VI, 382, 389  
 Comparecencia Efectos, V, 389  
 Contestación, VI, 258, 348  
 Desistimiento, V, 598, 546, 558, VI, 563  
 Desistimiento Características, VI, 557 y sigs  
 Daños y Perjuicios, VI, 558  
 Efectos, VI, 368  
 Fundamento, VI, 364  
 Oportunidad, VI, 563  
 Días continuos, VI, 382  
 Efectos, VI, 144, 237, 247, 248, 299  
 Emplazamiento, VI, 438, 377, 447, 544  
 Emplazamiento Carácter, VI, 377  
 Cómputo de lapsos, VI, 382  
 Lapsos, VI, 382, 389  
 Publicaciones, VI, 382, 389  
 Vicios, VI, 389.  
 Fases, VI, 348  
 Fin, VI, 368  
 Informes, VI, 432  
 Interrupción, VI, 329, 544  
 Legitimación activa, vease Expropiación Legitimación activa, VI, 157, 326  
 Legitimación pasiva Vease Expropiación Legitimación pasiva, VI, 425, 447, 213  
 Objeto, VI, 348  
 Ocupación, VI, 144, 146  
 Ocupación Definitiva, VI, 298, 348, 546  
 Ocupación previa, VI, 163, 164, 456, 496, 509  
 Ocupación previa Admisión, VI, 363  
 Apelación, VI, 364  
 Procedencia, VI, 190, 356, 357, 360  
 Regimen legal, VI, 190  
 Requisitos, VI, 356, 357, 358, 360, 364, 410, 411  
 Reserva de Tierras, VI, 414  
 Partes emplazadas, VI, 377, 421  
 Poderes del Juez, VI, 420  
 Precio, VI, 296, 298, 345  
 Precio Acciones sobre, VI, 425, 431, 557, 556  
 Consignacion, VI, 298, 348, 358, 360, 363, 368, 433, 544, 552  
 Deposito, VI, 425, 556, 544  
 Oposición, VI, 368, 425, 544  
 Traslado de gravámenes, VI, 243  
 Precio justo, VI, 296, 435, 453, 462, 469, 520  
 Procedimiento, VI, 394  
 Pruebas, VI, 329, 348, 406, 448  
 Publicaciones, VI, 421  
 Relación, VI, 329  
 Reposición, VI, 351, 377, 387, 389  
 Sentencia, VI, 341, 552, 557  
 Sentencia Carácter, VI, 550, 563.  
 Copia, VI, 348  
 Contenido, VI, 341, 436, 435, 462, 456, 475, 556  
 Efectos, VI, 258, 446, 550 y sigs, 556, 563  
 Error Aritmetico, VI, 482  
 Sentencia declarativa, VI, 550, 563  
 Solicitud, VI, 351, 358  
 Suspension, VI, 346, 431, 432, 433, 509, 258  
 Tercera, VI, 431, 544, 556  
 Tribunal Incompetencia, VI, 406  
 Unidad, VI, 358  
 Unidad procesal, VI, 448  
 Juicio Interdictal, V, 138  
 Juicio Laboral, V, 260, 674  
 Juntas de Avenimiento, V, 342  
 Jurisdicción Administrativa, V, 17  
 Jurisdicción Constitucional, I, 423, II, 151

Jurisdicción Contencioso administrativa  
 V Contencioso-Administrativo  
 Jurisdicción Especial, V, 90  
 Jurisdicción Ordinaria, I, 249, 250  
 Jurisdicción Ordinaria Jerarquía, V,  
 130  
 Jurisdicción Voluntaria, I, 274, V, 203  
 Jurisprudencia, I, 19, V, 52, 646  
 Jurisprudencia Uniformidad, IV, 235  
 Valor, IV, 100, 214, 239, 251, V,  
 166  
 Jurisprudencia Administrativa Valor,  
 V, 646  
 Justicia, I, 36  
 Justicia Nacionalización, I, 155, 250  
 Justicia distributiva, II, 80  
 Justicia tributaria, II, 80  
 Juzgado de Sustanciación, V, 173, 174  
 175  
 Juzgado de Sustanciación Apelación,  
 V, 159, 160, 631

## L

Lapso de canducidad, I, 384  
 Lapsos Computos, VI, 382  
 Legalidad, I, 15, 16, 17, 561, 562  
 Legalidad Control, IV, 120  
 Presunción, I, 600, 610, III, 100,  
 268  
 Principio, I, 575, y sig., 602, 614,  
 II, 142, III, 26, 188, 200, 201  
 Legalidad administrativa, I, 575, y sig.  
 Legalidad administrativa Principio, III,  
 191  
 Legalidad fiscal, I, 592, 593, 596, II,  
 78, 301, 320, V, 546  
 Legalidad procesal, II, 416, 598, V, 167  
 Legalidad tributaria, II, 78  
 Legislación Delegada, III, 135  
 Legislacion Penal, V, 154  
 Legislador Delegación III, 135  
 Legitimación activa del Procurador, I,  
 392, 393  
 Legitimidad Presunción, III, 268  
 Ley, I, 87, 131, V, 58  
 Ley Anulabilidad, IV, 43  
 Anulación, IV, 43  
 Aplicación, I, 95, 97, 248, 262, IV,  
 17  
 Clases, I, 268  
 Colisión, I, 82, 258, 265, 269, IV,  
 20, 60, 128, 166, 214, V, 221  
 Competencia, III, 132  
 Concepto, I, 204, 210, IV, 70  
 Control, IV, 16, 26  
 Control de la Constitucionalidad, IV,  
 58  
 Corrección, V, 119  
 Definición, IV, 62  
 Derechos adquiridos, I, 247, 248,  
 257, III, 880  
 Derogacion, I, 221, 560, II, 135,  
 IV, 77  
 Derogacion implícita, I, 257  
 Desaplicación, IV, 34  
 Disposiciones transitorias, I, 249  
 Efectos, I, 94, 213, 214, 247  
 Eficacia, IV, 76  
 Ejecútese, IV, 74, 174  
 Exposición de Motivos, IV, 198  
 Formación, I, 105, 212, III, 178, IV,  
 156, 197, 205  
 Fraude, III, 202  
 Igualdad, I, 261  
 Inconstitucionalidad, III, 530, 581,  
 IV, 19, 59, 61, 179, V, 212  
 Inexistencia, IV, 34, 35  
 Interpretación, I, 216 y sig., 224,  
 237, 245, 259, II, 155, 243, 407,  
 III, 630, 929, V, 117, 166, 355,  
 VI, 144, 301, 341, 509, 515,  
 526, 552, 258  
 Interpretación extensiva, I, 244  
 Interpretación gramatical, I, 231, 237,  
 237, 240  
 Interpretación lógica, I, 231, 240  
 Interpretación reglamentaria, III, 120  
 Interpretación restrictiva, I, 239  
 Irrretroactividad, I, 94, 97, 99, 101,  
 248 y sig., 262, 264, 302, 470,  
 II, 204, 278, III, 291, 311, 880  
 Modificación, IV, 89  
 Naturaleza, IV, 61  
 Nocion, IV, 61, V, 147  
 Nulidad, IV, 47

- Obligatoriedad, IV, 76.  
 Poder derogatorio, I, 257.  
 Presunción de Constitucionalidad, IV, 38, 43, 222.  
 Promulgación, I, 212, 213; II, 83; III, 738; IV, 28, 73, 76.  
 Publicación, I, 212, 214; II, 83, 281.  
 Rango, IV, 23.  
 Reformas parciales, I, 213, 214.  
 Refrendo Ministerial, I, 212.  
 Renuncia, III, 650.  
 Reserva Legal, II, 320.  
 Retroactividad, III, 864.  
 Sanción, II, 83.  
 Situaciones Jurídicas generales, I, 247.  
 Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.  
 Suspensión efectos, I, 106, 601; IV, 146.  
 Veto, I, 105; IV, 160; V, 337.  
 Veto presidencial, IV, 146.  
 Vicios de Forma, IV, 133, 134.  
 Vigencia, I, 247, 256; II, 82, 279; IV, 35.  
 Ley. Violación de, VI, 402.  
 Ley aprobatoria de Tratado, IV, 84.  
 Ley de Orden Público, I, 85, 86, 91, 263, 269.  
 Ley de Presupuesto, II, 101, 183; IV, 129.  
 Ley de Presupuesto. Carácter, II, 183.  
     Competencia del Organó deliberante, II, 170.  
     Contenido, II, 141.  
     Modificación, II, 169, 194.  
 Ley Derogada. Impugnación, IV, 27, 29, 44, 77.  
 Ley Derogada. Inconstitucionalidad, IV, 37.  
     Supervivencia, I, 93, 262, 266; III, 858, 881.  
 Ley especial, I, 261, 268; II, 141; VI, 301, 364, 394, 475, 509.  
 Ley Fiscal, II, 323.  
 Ley Formal, I, 210; III, 462, 488, 618, 750, 756; IV, 27, 62.  
 Ley Formal. Control, IV, 58.  
     Nulidad, II, 224.  
     Ley General, II, 141.  
     Ley Inconstitucional, IV, 17.  
     Ley Inconstitucional. Desaplicación, IV, Nulidad, IV, 17.  
     Ley interpretativa, I, 221, 262; III, 864, 878.  
     Ley local, I, 258; II, 347, 377.  
     Ley material, I, 210; III, 750; IV, 27, 62.  
     Ley Nacional, I, 258, 268.  
     Ley Ordinaria, I, 85, 90, 91, 119.  
     Ley Orgánica, I, 91, 268; II, 151, 160, 228; IV, 196.  
     Ley Orgánica. Concepto, II, 161; IV, 196.  
     Ley procesal. Irretroactividad, I, 248, 250, 253, 255, 256.  
     Ley retroactiva, I, 254, 302.  
     Ley sancionada, IV, 73.  
     Ley sancionada. Impugnación, IV, 28.  
     Ley Tributaria, I, 270; II, 320.  
     Ley Tributaria Territorial, II, 321.  
     Ley Vigente. Impugnación, IV, 27.  
     Leyes de orden público, III, 549, 873.  
     Leyes de Procedimiento. Vigencia, V, 202.  
     Leyes Estadales, II, 147; IV, 24, 121.  
     Leyes Estadales. Colisión, IV, 12 1.  
     Leyes locales, II, 212, 278; IV, 170.  
     Liberalismo económico, I, 336.  
     Libertad, I, 456, 458, 614.  
     Libertad de circulación, II, 498.  
     Libertad de comercio, I, 133, 519; II, 498.  
     Libertad de conciencia, I, 418.  
     Libertad de contratar, I, 465, 471, 489.  
     Libertad de cultos, I, 417.  
     Libertad de enseñanza, I, 426 y sig., 442, 447, 455; III, 309.  
     Libertad de enseñanza. Limitaciones, I, 388; IV, 175.  
     Libertad de industria, I, 133, 521, 614.  
     Libertad de reunión, I, 431.  
     Libertad de trabajo, I, 388, 456, 457, 458, 521; IV, 177.  
     Libertad de tránsito. Limitaciones, I, 420, 423.

- Libertad económica, I, 133, 374, 323, 460 y sig., II, 218, 379; IV, 226.  
 Libertad Económica. Limitación, IV, 229.  
 Libertad individual. Limitaciones, I, 374.  
 Libertad personal, I, 314, 315, 415, 424.  
 Libertad personal. Amparo, V, 93.  
 Libertad religiosa, I, 418.  
 Licitación, III, 746.  
 Licitación. Precios, III, 746.  
     Oferta, III, 482.  
 Licitación Pública, III, 745, 764.  
 Licitación Pública. Perfeccionamiento, III, 747.  
 Licores, II, 334.  
 Licores. Impuesto, II, 334, 340, 342, 392, 412; IV, 226.  
     Impuestos Municipales, II, 460.  
     Impuestos Nacionales, II, 460.  
     Patentes de Industria y Comercio, II, 465.  
 Liquidación de Impuestos. Suspensión, V, 573, 574.  
 Loterías, I, 126, 128.
- M
- Mancomunidad, II, 55, 57, 66.  
 Mandato, III, 739.  
 Marcas de Fábrica, V, 193.  
 Marcas de Fábrica. Impugnación, V, 195, 196.  
 Mayoría absoluta, I, 541.  
 Medicina. Ejercicio, I, 457; III, 151.  
 Medidas de Orden Interior, II, 365.  
 Medidas Extraordinarias, II, 96.  
 Mejoras, VI, 509.  
 Mérito, I, 30, 602, 608, 613.  
 Minas, II, 85.  
 Minas. Administración, III, 936.  
     Competencia Nacional, II, 543.  
     Denuncio, III, 748.  
     Exploración, III, 749, 934.  
     Propiedad, III, 935.  
 Ministerios. Archivos, V, 610.  
 Ministerios. Competencia, III, 859.  
 Ministros, III, 474.  
 Ministros. Refrendo, I, 212; III, 859, 888.  
     Votos de Censura, IV, 82.  
 Misiones, I, 417.  
 Moneda, I, 333, 334.  
 Moneda. Acuñación, I, 333, 334.  
     Control, I, 336.  
 Monedas extranjeras, I, 96; III, 525.  
 Monopolios, I, 128, 432, 434, 435.  
 Monumentos Históricos. Expropiabilidad, VI, 327, 334.  
 Motivación, I, 40, 41.  
 Multas, I, 322, 327.  
 Multas. Actas, III, 156.  
 Multas administrativas, I, 582, 607.  
 Multas administrativas. Circunstancias agravantes, I, 333.  
     Naturaleza, I, 330.  
     Término medio, I, 329, 330, 332, 514.  
 Multas fiscales, I, 331; III, 127; V, 157, 236.  
 Municipalidades, II, 15, 166, 214.  
 Municipalidades. Aseo Urbano, II, 248.  
     Autonomía, II, 162, 211.  
     Autonomía Impositiva, II, 223.  
     Bienes, II, 282, 545.  
     Caminos, II, 272.  
     Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
     Cementerios, II, 269.  
     Competencia, I, 147; II, 246 y sig., 265, 356; IV, 173, 213, 229.  
     Contribución de Mejoras, II, 453.  
     Contribuciones Especiales, II, 454.  
     Cooperación, II, 55.  
     Ejidos, IV, 75.  
     Espectáculos Públicos, II, 268 y sig.  
     Funcionamiento, II, 227.  
     Impuestos, II, 335, 507; IV, 169.  
     Impuestos Nacionales, II, 452.  
     Ingresos, II, 350, 384, 499.  
     Legislación, II, 212.  
     Minas, II, 543.  
     Régimen, II, 187.  
     Régimen Jurídico, II, 161, 223, 507.  
     Organización, II, 227.  
     Regulación, II, 214, 229.

Servicio de Gas, II, 264.  
 Situado Constitucional, II, 138.  
 Tasas, II, 371.  
 Transporte, II, 255.  
 - Transporte Urbano, II, 226.  
 Urbanismo, II, 61.  
 Municipios, II, 74, 372.  
 Municipios. Autonomía, II, 15; V, 91.  
 Carrera Administrativa, V, 179.  
 División Territorial II, 245.  
 Ordenamiento Jurídico, II, 161.  
 Potestad, V, 199, 200.  
 Privilegios, V, 700.  
 Régimen Jurídico, V, 304.  
 Situado constitucional, II, 125.  
 Territorio, II, 227.

## N

Nación, I, 292, 293, 347.  
 Nación. Personalidad, I, 290, 291, 363.  
 Nacionalidad, I, 375.  
 Nacionalidad. Clases, I, 389.  
 Igualdad, I, 377, 386.  
 Nulidad, I, 392.  
 Pérdida, I, 376.  
 Prohibición de extradición, I, 391.  
 Revocación, V, 276.  
 Nacionalidad adquirida, V, 276.  
 Nacionalidad adquirida. Perdida, V, 276.  
 Revocación, V, 368.  
 Nacionalidad de la mujer casada, I, 390.  
 Nacionalidad derivada, I, 389.  
 Nacionalidad derivada. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 263; V, 368.  
 Nacionalidad originaria, I, 388.  
 Nacionalización, I, 134, 250; V, 276.  
 Naturalización. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 267; V, 368.  
 Navegación, II, 494.  
 Navegación. Impuestos, II, 494.  
 Licencia, II, 298.  
 Normas, I, 106.  
 Normas Constitucionales, I, 124.  
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155.  
 Normas Secundarias, III, 120.  
 Notificación de los Actos Administrativos, III, 45.  
 Nulidad, I, 192, 392, 529, 548 y sig.  
 Nulidad. Efectos, IV, 214.  
 Nulidad Relativa, III, 61; IV, 47.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 60, 349, 552.  
 Nulidad Absoluta. Efectos, III, 348.  
 Nulidad del Acto Administrativo, III, 58.

## O

Obligación Tributaria, I, 55, 60, 594; II, 302.  
 Obra Pública, VI, 327, 329, 546.  
 Obras Públicas. Contratos, III, 499.  
 Obras Públicas Municipales, II, 33.  
 Obras al servicio del Estado, III, 609.  
 Ocupación temporal, V, 126.  
 Odontología. Ejercicio, I, 458.  
 Oferta real, VI, 404.  
 Operaciones Bancarias, II, 274, 275 y sig.  
 Oportunidad, I, 16, 34, 35, 602.  
 Oportunidad y Conveniencia. Control, II, 270.  
 Orden Público, I, 262, 269, 298, 302, 373, 393, 416, 418, 465, 490, 610; III, 549, 877; V, 592, VI, 482.  
 Orden público. Medidas, I, 313, 315, 317, 319.  
 Tutela, I, 324, 329.  
 Normas, V, 170, 296, 299, 387, 431, 482, 485, 509, 557, 544, 546, 563.  
 Ordenamiento constitucional, I, 81.  
 Ordenamiento económico del Estado, I, 133.  
 Ordenamiento jurídico, I, 131.  
 Ordenamiento jurídico. Jerarquía, II, 161.  
 Ordenanzas, II, 282.  
 Ordenanzas. Nulidad, II, 282.  
 Publicación, II, 281; IV, 175.

- Ordenanzas Municipales, II, 278 y sig,  
 III, 186  
 Ordenanzas Municipales Naturaleza, II,  
 278, IV, 126, 170  
 Carácter de Ley, II, 278, 347, 367  
 Colision, IV, 136  
 Control, IV, 21, 24  
 Procedimiento, III, 187  
 Vicios de forma, IV, 133, 134  
 Organizacion Potestad, I, 153  
 Organizacion administrativa, II, 49  
 Organo Titular, IV, 237  
 Organos Colegiados, III, 143  
 Organos Colegiados Convocatoria, II,  
 232  
 Deliberación, III, 146, 147  
 Formación de la Voluntad, III, 144,  
 149  
 Formalidades, II, 142, III, 127  
 Instalación, II, 242, III, 146  
 Procedimiento, II, 142, III, 143, 145  
 Quorum, II, 142, 240, 242, III, 217,  
 218  
 Suplentes, II, 144, 233  
 Votacion Secreta, III, 147  
 Organos consultivos, III, 446  
 Organos deliberantes, III, 142  
 Organos judiciales, IV, 181  
 Oro Patron, I, 340
- P**
- Pago, I, 396  
 Papel sellado, II, 93  
 Parasistema, I, 454  
 Parafiscalidad, I, 345  
 Parcela Integración, V, 365  
 Parlamentarismo, I, 86  
 Parque Nacional Limitaciones, V, 316  
 Partidos Políticos, I, 560, III, 215, 228,  
 276  
 Partidos Políticos Autoridades, III, 276  
 Existencia, V, 116  
 Extinción, V, 277  
 Inhabilitación, I, 565 y sig  
 Legalidad, I, 561, 562  
 Naturaleza constitucional, I, 572  
 Personalidad, I, 573  
 Representación, I, 546  
 Patentes de Industria y Comercio, I,  
 246, 281, II, 123, 196, 199, 286,  
 382 y sig, III, 258, IV, 219  
 Patentes de Industria y Comercio Botu-  
 llerías, IV, 223  
 Calculo, II, 422 y sig  
 Cigarrillos, II, 457  
 Fijacion, II, 422 y sig  
 Hecho Generador, II, 202, 388, 396,  
 404, 415  
 Ingresos Brutos, II, 397  
 Licores, II, 465  
 Objeto, II, 388  
 Objeto imponible, IV, 225, 228, 231  
 Territorialidad, II, 425  
 Volumen de Ventas, II, 408  
 Patrón Oro, I, 340  
 Pensiones, I, 401  
 Perencion, III, 725  
 Perencion de la Instancia, III, 758  
 Permiso, I, 300, 301, II, 296  
 Permiso de Construcción, V, 365  
 Persona de Derecho Público, V, 241  
 Persona Publica Estatal, III, 196  
 Personas Publicas, I, 290, II, 452  
 Personas Publicas Organos, III, 196  
 Personas Publicas no territoriales, I,  
 297  
 Personas Publicas territoriales, I, 297  
 Personalidad, I, 347, 573  
 Personalidad Jurídica, I, 351, 363  
 Personalidad moral, I, 379  
 Peticion Derecho, I, 415  
 Petróleo Propiedad, II, 540  
 Pilotaje, II, 300  
 Pilotaje Servicio, II, 300  
 Tasas, II, 299  
 Planificación, II, 183  
 Plano de Zonificación Naturaleza, V,  
 313  
 Playas Dominio Publico, II, 523 y  
 sig, 527  
 Población, II, 139  
 Poder, III, 35  
 Poder Abuso, III, 35, 235, 239  
 Desviación, III, 35, 37, 38, 235, 333

- Exceso, III, 339.  
 Insuficiencia, IV, 141.  
 Poder Constituyente, I, 85.  
 Poder Constituyente secundario, IV, 216.  
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 257, 258.  
 Poder de Policía, I, 324.  
 Poder discrecional, I, 16, 17, 48, 602.  
 y sig., 607, 609; II, 142, 423; III, 508.  
 Poder Discrecional. Control, I, 613.  
 Forma de ejercicio, I, 610.  
 Justificación, I, 610.  
 Límites, I, 613, 615.  
 Poder Ejecutivo, I, 276.  
 Poder Estatal, II, 74.  
 Poder Federal, II, 16.  
 Poder Judicial, I, 274; IV, 192.  
 Poder Judicial. Actos, V, 266.  
 Actos Administrativos, IV, 192.  
 Autonomía, I, 154.  
 Consejo de la Judicatura, IV, 194.  
 Competencia, I, 170; V, 17, 89, 125.  
 Control, V, 22.  
 Función, IV, 216.  
 Impugnación de sus actos, V, 266.  
 Independencia, I, 154.  
 Interpretación de las leyes, I, 224, 225.  
 Jararquía, I, 275; IV, 236.  
 Nacionalización, I, 250.  
 Poder Legislativo, I, 201; II, 139.  
 Poder Municipal, II, 74; V, 115.  
 Poder Municipal. Restricciones, II, 167.  
 Poder Nacional, II, 74.  
 Poder Nacional. Actos, IV, 58.  
 Competencia residual, IV, 227.  
 Limitación a los Derechos Individuales, II, 217.  
 Límites, II, 221.  
 Reserva, II, 217.  
 Poder Público, I, 51, 85, 89, 90, 117, 137; II, 74, 75; V, 90.  
 Poder Público. Actos, IV, 21, 48.  
 Alternabilidad, 137, 138, 139, 141.  
 Cooperación, I, 151.  
 Distribución, I, 85, 86, 143, 144, 146, 611; IV, 120.  
 Estabilidad, I, 143.  
 Independencia, V, 153.  
 Indisponibilidad, I, 56.  
 Prerrogativas, III, 936.  
 Ramas, I, 143, 144, 146, 149; V, 115.  
 Separación, I, 147, 148, 149, 151 y sig.  
 Separación de funciones, I, 327.  
 Poder Reglamentario, V, 209.  
 Poder Tributario. Contratación, III, 583.  
 Poder Tributario complementario, I, 59, 60.  
 Poder Tributario primario, I, 59.  
 Poderes, II, 26.  
 Poderes. Colaboración, II, 26.  
 Contrapeso, I, 87.  
 Separación, I, 194, 286, 326, 367, 576, 611.  
 Poderes implícitos, I, 110; II, 35, 39.  
 Policía, I, 429.  
 Policía. Autoridades, II, 29.  
 Policía Administrativa, I, 299, 321, 324, 414; II, 286, 349; III, 229.  
 Policía Administrativa. Medidas, I, 313, 317, 319.  
 Policía de cultos, I, 417.  
 Policía de tráfico, I, 429.  
 Policía Marítima, II, 527.  
 Policía Nacional, I, 113.  
 Policía Técnica Judicial, I, 294.  
 Pólizas, I, 515.  
 Posesión. Acciones, II, 511.  
 Posiciones Juradas, V, 614.  
 Potestad Administrativa, III, 173, 174.  
 Potestad Fiscalizadora, I, 280.  
 Potestad Legislativa, I, 95, 96, 201.  
 Potestad Legislativa. Delegación, I, 297.  
 Potestad Organizativa, I, 153; III, 127.  
 Potestad Pública, I, 43, 52, 280; V, 107.  
 Potestad Reglamentaria, II, 195, 196, 198, 206, 208, 367, 429, 430; III, 119, 120, 129.  
 Potestad Reglamentaria. Ambito, III, 130, 154.  
 Limitaciones, III, 121, 127, 128, 131, 132, 135, 137; IV, 59.  
 Potestad Revocatoria, I, 74.

- Potestad Sancionadora, I, 53, 54, 64, 313.
- Potestad Sancionadora. Interpretación, I, 320, 321.
- Potestad Tributaria, I, 52, 53, 59, 93, 410.
- Potestad Tributaria. Contratación, III, 782.
- Inalienabilidad, III, 782.
- Indisponibilidad, I, 50, 55.
- Irrenunciabilidad, III, 782.
- Legalidad, III, 770.
- Limitación, III, 770.
- Potestades Administrativas, I, 277.
- Potestades Públicas, I, 278.
- Potestades Públicas. Indisponibilidad, I, 278.
- Irrenunciabilidad, I, 278.
- Práctica Administrativa, III, 42, 353.
- Precedentes, I, 39; IV, 214.
- Precedentes Judiciales. Valor, IV, 251.
- Precio, I, 592.
- Prefectos. Nombramientos, II, 162, 230.
- Prenda, I, 517.
- Prenda Agraria, VI, 248.
- Prenda legal, I, 516.
- Prerrogativas, I, 288, 351, 352, 354, 355.
- Prescripción, V, 357.
- Prescripción. Interrupción, V, 624.
- Prescripción Adquisitiva, II, 538.
- Prescripción de Créditos Fiscales, II, 308 y sig.
- Prescripciones Breves, II, 316.
- Presidencialismo, I, 202.
- Presidente de la República, I, 567, 570; II, 20, 28; III, 474.
- Presidente de la República. Acto de gobierno, IV, 83.
- Funciones, IV, 142.
- Medidas extraordinarias, II, 97.
- Refrendo Ministerial, III, 858, 888.
- Presos. Defensores Públicos, IV, 195.
- Presunción de Legalidad, III, 100, 268.
- Presunción de Legitimidad, I, 600; III, 100, 268.
- Presunción de Veracidad, III, 268.
- Presupuesto, II, 138.
- Presupuesto. Carácter, II, 187.
- Contenido de la Ley, II, 141.
- Equilibrio, II, 194.
- Ley, II, 100, 101, 102, 141, 169, 183, 195; IV, 171.
- Obligatoriedad, II, 183.
- Presupuesto de hecho, I, 21, 22, 24.
- Presupuesto Estatal, II, 119, 141.
- Presupuesto Municipal, II, 127, 171.
- Principio de Justicia, V, 77, 78.
- Principio de la igualdad, I, 37; V, 78, 288, 622.
- Principio de la legalidad, I, 15, 16, 20, 26, 49, 193, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 169, 188, 201, 220, 507; IV, 221; V, 16, 226, 279.
- Principio de la Legalidad. Tutela, V, 299.
- Principio de la proporcionalidad, I, 38, 39; V, 78.
- Principio de la racionalidad, I, 33; V, 77.
- Principios generales del Derecho, I, 31, 39, 131; II, 525; V, 286; VI, 143, 296, 509, 515.
- Principios Generales del Derecho Administrativo, III, 12, 159.
- Privilegios, I, 284, 288, 351, 352, 354, 355.
- Privilegios del Fisco, V, 696, 700, 702.
- Procedimiento, III, 153.
- Procedimiento. Garantías Procesales, III, 153.
- Regulación, III, 213, 214.
- Procedimiento Administrativo, III, 139, 376, 685.
- Procedimiento Administrativo. Actas, III, 155; V, 79.
- Agotamiento, III, 701.
- Apelación, V, 193.
- Audiencia del Interesado, V, 287.
- Carga de la prueba, III, 805.
- Consultas previas, III, 156.
- Decisión, III, 141, 158, 372.
- Derecho a la defensa, III, 143, 150, 153, 280, 283.
- Derecho a ser oído, III, 152.

- Documentación, III, 158.  
 Ejecución, III, 306.  
 Formas, III, 140, 212, 213.  
 Garantía de los interesados, III, 140, 143, 151, 154.  
 Igualdad de los interesados, III, 264.  
 Impulso procesal, III, 141.  
 Indefensión, V, 622.  
 Iniciación, V, 622.  
 Iniciativa Procesal, III, 142.  
 Interesado, III, 46, 140, 149, 160.  
 Normas Supletorias, III, 140.  
 Notificación del interesado, III, 153, 154.  
 Principio de Igualdad, V, 622.  
 Poder, III, 149, 150.  
 Poderes de la Administración, III, 157, 342.  
 Pruebas, III, 142, 152, 156, 160, 162, 183, 340, 342, 805; V, 276, 621.  
 Regulación Reglamentaria, III, 143.  
 Reposición, V, 647.  
 Representación, III, 149.  
 Sujetos, III, 143.  
 Suspensión, III, 162.  
 Oposición, III, 162.  
 Trámites, V, 649.  
 Vicios, III, 161, 163, 264.  
 Violación de las formas, III, 189.  
 Procedimiento Administrativo Constitutivo, I, 589; III, 185, 192; V, 365.  
 Procedimiento Administrativo Previo, V, 350, 660.  
 Procedimiento Administrativo Previo.  
   Cita de saneamiento, V, 689.  
   Demandas laborales, V, 670.  
   Interdictos, V, 684.  
   Procedencia, V, 720.  
 Procedimiento Civil, V, 125.  
 Procedimiento Civil. Apelación, V, 125.  
   Características, V, 28.  
   Principio Dispositivo, V, 177.  
 Procedimiento Contencioso-Administrativo. Véase: Contencioso-Administrativo. Procedimiento.  
 Procedimiento Expropiatorio. Véase: Juicio Expropiatorio.  
 Procedimiento Inquisitorio, V, 215.  
 Procedimiento Judicial, VI, 348.  
 Procedimiento Sancionatorio. Actas, III, 155.  
 Proceso, I, 544.  
 Procurador General de la República, I, 292; II, 111; V, 27, 32, 37, 657.  
 Procurador General de la República.  
   Antejuicio Administrativo, V, 660.  
   Citación, V, 213, 593, 709.  
   Intervención, V, 707.  
   Intervención en Juicios, V, 707.  
   Legitimación, V, 318.  
   Legitimación activa, I, 392, 393.  
   Notificación, VI, 387.  
   Posiciones Juradas, V, 614.  
   Procedimiento Administrativo Previo, V, 660.  
   Representantes, V, 322, 659.  
 Profesiones liberales, I, 457; III, 310.  
 Profesiones Liberales. Ejercicio, III, 151.  
 Prohibición de extradición, I, 391.  
 Promulgación, I, 212, 213.  
 Propiedad, II, 137; IV, 71.  
 Propiedad. Adquisición, VI, 296, 547.  
   Amparo, V, 92, 98.  
   Controversias sobre la, VI, 420, 421, 424, 425, 431, 546.  
   Derecho, I, 467, 468, 574.  
   Extinción, III, 256.  
   Función social, I, 97, 98, 99, 100; II, 537.  
   Véase: Función Social, VI, 149, 276, 296, 311, 314, 316, 332, 351, 520.  
   Función Social. Declaratoria, VI, 149.  
   Incumplimiento, VI, 149, 314, 316, 333, 360, 520.  
   Influencia en el pago, VI, 523, 524, 525, 527, 528, 529.  
   Prueba, VI, 149.  
   Garantía, II, 220; VI, 296, 406, 485, 509.  
   Gravámenes, II, 454.  
   Lesión, II, 273.  
   Limitaciones, II, 254; VI, 213, 296.  
   Limitaciones Urbanísticas, II, 259, 262 y sig.

Ocupación, II, 511.  
 Ocupación temporal, III, 892.  
 Prueba, III, 296, 324.  
 Restricciones, I, 467; III, 921.  
 Sacrificio, VI, 258, 296.  
 Titularidad, VI, 310.  
 Trasmisión, VI, 341, 348, 446, 550  
 y sigs. 563.  
 Propiedad Industrial, I, 192, 381.  
 Propiedad Minera, III, 937.  
 Proporcionalidad, I, 39.  
 Protección, I, 263, 456.  
 Prueba, I, 23; II, 380; V, 603.  
 Prueba. Carga, II, 533, 537; IV, 181;  
 V, 615.  
 Pruebas, VI, 410, 411, 412.  
 Pruebas. Apreciación, VI, 425.  
 Lاپso, VI, 411.  
 Publicación, 212, 214.  
 Pueblo, I, 145.

## Q

Quiebras. Juicios, V, 142.

## R

Racionalidad, I, 33, 34.  
 Radioemisoras. Impuestos, II, 508.  
 Reconsideración, I, 603.  
 Reconsideración Administrativa, III,  
 369, 687.  
 Recurso Administrativo, III, 49, 174,  
 378, 697; V, 16, 38.  
 Recurso Administrativo. Caducidad, III,  
 296.  
 Carácter del recurrente, III, 647.  
 Decisión, III, 51, 650, 651.  
 Efectos suspensivos, V, 561.  
 Inadmisibilidad, III, 649.  
 Interposición, III, 647, 649.  
 Lapso de caducidad, III, 648.  
 Motivos, III, 51.  
 Procedencia, III, 656.  
 Régimen Jurídico, III, 647.  
 Renuncia, III, 650.

Solve et Repete, III, 648.  
 Suspensión de Efectos, III, 307.  
 Recurso Contencioso-administrativo.  
 Véase: Contencioso-Administrativo.  
 Recurso.  
 Recurso de Amparo, V, 25, 91, 570.  
 Recurso de Casación, IV, 15, V, 43.  
 Recurso de Casación. Objeto, IV, 234,  
 243.  
 Recurso de Gracia, I, 73; III, 969, V,  
 157, 236.  
 Recurso de Hecho, III, 685; V, 162.  
 Recurso de Inconstitucionalidad, II, 151;  
 III, 53, 174, 840; IV, 19; V, 44,  
 108, 212, 217, 218, 280.  
 Recurso de Inconstitucionalidad. Acu-  
 mulación, IV, 31.  
 Actos Estadales, IV, 121.  
 Actos Excluidos, IV, 81, 84.  
 Actos Judiciales, IV, 96.  
 Actos Privativos de las Cámaras Le-  
 gislativas, IV, 96.  
 Actos del Poder Judicial, IV, 82.  
 Admisibilidad, IV, 159.  
 Agotamiento recursos ordinarios, IV,  
 159.  
 Ambito, IV, 21.  
 Carácter, IV, 139.  
 Carácter no contencioso, IV, 139.  
 Competencia de la Corte, II, 489.  
 Decisión, IV, 211.  
 Demanda, IV, 164.  
 Denuncias, IV, 33.  
 Desistimiento, IV, 32.  
 Efectos, IV, 18, 29, 34, 214; V, 221.  
 Efectos de la Decisión, II, 403, 459;  
 IV, 222, 223.  
 Efectos retroactivos, IV, 36.  
 Efectos no suspensivos, IV, 146.  
 Efectos suspensivos, IV, 29.  
 Evolución, IV, 19.  
 Extrapetita, IV, 221.  
 Exclusión actos poder judicial, I, 150.  
 Imprescriptibilidad, IV, 30, 139, 144.  
 Improcedencia, IV, 225.  
 Insuficiencia del Poder, IV, 141.  
 Lapso de caducidad, IV, 144.  
 Lapsos, IV, 30, 139.

- Legitimación, IV, 19, 30, 57, 140, 141.
- Legitimación Pasiva, IV, 143.
- Leyes aprobatorias de contratos, IV, 80.
- Leyes Derogadas, IV, 77.
- Leyes Estadales, IV, 121.
- Leyes Formales, IV, 61.
- Leyes no promulgadas, IV, 152, 157.
- Leyes Sancionadas, IV, 73, 126, 146.
- Leyes Vigentes, IV, 78.
- Libelo, IV, 32, 158.
- Objeto, II, 131, 441; III, 750; IV, 19, 20, 45, 57, 80, 92, 93, 158, 167, 227; V, 219, 220.
- Ordenanzas, IV, 80.
- Partes, IV, 139.
- Precedentes, IV, 231.
- Principio dispositivo, IV, 32.
- Procedimiento, V, 217.
- Procedimiento Contencioso, IV, 67.
- Prueba, II, 380.
- Relación Procesal, IV, 45.
- Requisitos del libelo, IV, 32, 164.
- Retroactividad, IV, 36.
- Sentencia, IV, 34, 211, 231, 233.
- Sentencia Constitutiva, IV, 41.
- Simple Interés, IV, 140.
- Suspensión de efectos, IV, 158.
- Recurso de Ilegalidad, V, 218.
- Recurso de Interpretación, V, 24, 166.
- Recurso de Invalidez, V, 283.
- Recurso de Reconsideración, III, 49, 687; V, 344, 349.
- Recurso de Reconsideración. Autoridad competente, III, 692.
- Discrecionalidad, III, 693.
- Improcedencia, III, 690.
- Procedencia, III, 687.
- Recurso de Reposición, IV, 248.
- Recurso Extraordinario, IV, 246.
- Recurso Jerárquico, I, 603; II, 46, 47; III, 58, 182, 371, 652; V, 31, 290, 326, 329.
- Recurso Jerárquico. Autoridad decisoria, III, 676.
- Carácter, III, 652.
- Decisión, III, 676.
- Efectos, III, 85, 668; V, 223.
- Efectos de la decisión, III, 683.
- Efecto devolutivo, III, 677.
- Improcedencia, III, 660.
- Interposición, III, 662.
- Lapso de Caducidad, III, 663.
- Poderes del superior, III, 677, 680.
- Procedencia, III, 654; V, 159.
- Reformatorio In pejus, III, 679.
- Requisitos formales, III, 682.
- Solve et Repete, III, 667.
- Recurso Jerárquico Impropio, III, 380, 698.
- Recurso Jerárquico Impropio. Procedencia, III, 698.
- Procedimiento, III, 725.
- Requisitos, III, 721.
- Recurso Jurisdiccional, III, 52.
- Recurso Ordinario, IV, 246.
- Recursos Naturales Renovables, VI, 311, 315.
- Recursos Precautelativos, VI, 557.
- Reelección, I, 139.
- Refrendo Ministerial, I, 212.
- Reforma, I, 100, 118.
- Reforma Agraria, VI, 149.
- Reforma Agraria. Dotación, VI, 149.
- Función Social, VI, 149, 316, 311, 315, 332, 333.
- Véase: Función Social.
- Inexpropiabilidad, VI, 318, 330, 331, 333.
- Invasión de Fundos, VI, 333.
- Reformas parciales, I, 213, 214.
- Regalías de Hidrocarburos, III, 893.
- Régimen Capitalista, I, 133.
- Régimen de Derecho Público, I, 284, 305.
- Régimen Económico, I, 133.
- Región, II, 138.
- Registro Oficinas, I, 294.
- Registro Electoral. Inscripción, I, 529.
- Registro Electoral. Solvencias Municipales, II, 368, 369.
- Registro Público. Impugnación, V, 251.
- Interpretación, V, 117, 259.
- Recurso Jerárquico, III, 658.
- Reglamentación, I, 416.

- Reglamento, II, 32, 195; III, 119, 180, 188; IV, 59; V, 147, 228, 239, 244.
- Reglamento. Ambito, III, 120.
- Carácter General, III, 188.
- Contenido, II, 367.
- Control, IV, 16, 21, 24.
- Derechos Adquiridos, III, 137.
- Desviación de Poder, III, 41.
- Finalidad, III, 120.
- Ilegalidad, III, 128.
- Impugnación, III, 120.
- Inconstitucionalidad, III, 119.
- Irretroactividad, I, 255; III, 136, 290.
- Limitaciones, II, 121, 128, 358.
- Límites, II, 196; V, 209.
- Mutabilidad, II, 137.
- Nulidad, III, 129.
- Vigencia, III, 137.
- Reglamento Complementario, III, 135.
- Reglamento Derogado. Impugnación, III, 120.
- Reglamento Derogado. Nulidad, II, 195.
- Reglamento Ejecutivo, II, 198, 207, 367, 430; III, 125, 126, 127.
- Reglamento Subordinado, III, 119.
- Reivindicación, II, 513; III, 286; V, 133, VI, 144, 146, 258, 299, 406.
- Reivindicación. Demandas, V, 711.
- Relación Jurídico-Administrativa, IV, 145.
- Relativismo, I, 112.
- Rentas. Declaración, V, 651.
- Reparos Fiscales, I, 66; III, 694.
- Reparos Fiscales. Apelación, V, 164.
- Representación, I, 292, 546.
- Representación de las minorías, I, 157.
- Representación proporcional, I, 397.
- República, III, 286, 287.
- República. Acción de Reivindicación, III, 286, 287.
- Cita de Saneamiento, V, 689.
- Condena en Costas, V, 698.
- Demandas Laborales, V, 673.
- División político-territorial, II, 134.
- Impuestos Municipales, II, 452.
- Juicios en que tenga interés, V, 124, 707.
- Juicios interdictales, V, 684.
- Juicios laborales, V, 674.
- Prerrogativas procesales, V, 696.
- Privilegio, V, 130, 696.
- Representación, I, 295.
- Representantes, IV, 659.
- Juicios en que tenga interés, VI, 387.
- Residencia, I, 554.
- Reserva legla, I, 55, 211; II, 80, 110, 320.
- Reservas monetarias, I, 334, 335.
- Responsabilidad, I, 347, 354, 355, 364, 365, 368, 369.
- Responsabilidad administrativa, I, 320, 360 y sig. 365, 367.
- Representación proporcional de las minorías, I, 541.
- Retroactividad, I, 254, 255.
- Reversión, III, 913.
- Revocación, I, 73, 74, 603.
- Revocación. Actos creadores de Derecho, III, 371.
- Revocación de los actos administrativos, I, 603; III, 356.
- Ríos. Bienes del Dominio Público, II, 519.

## S

- Sanción disciplinaria, I, 325.
- Sanciones Administrativas, I, 67, 148, 322, 326, 514, 606.
- Sanciones Administrativas. Proporción, III, 946.
- Sanciones Fiscales, III, 127.
- Saneamiento. Citas, V, 689.
- Secreto administrativo, I, 288; III, 158, 160.
- Sector privado, I, 133.
- Sector público, I, 133.
- Seguridad del Estado, I, 315, 318.
- Seguro. Contrato, I, 513.
- Seguro Social, I, 259.
- Seguros. Empresas, I, 614.
- Pólizas, I, 515.
- Senado. Atribuciones Políticas, IV, 81.
- Senadores. Renuncia, III, 140.

- Separación de funciones, I, 327; IV, 216.
- Separación de Poderes, I, 85, 147, 148, 149, 151 y sig., 194, 195, 271, 286, 326, 367, 576, 611; II, 153, 223; III, 863.
- Separación de Poderes. Colaboración, IV, 88.
- Principio, III, 174, 180, 182; IV, 16, 216.
- Sentencia, III, 651; V, 159.
- Sentencia. Apelación, V, 267.
- Dispositivo, IV, 232.
- Experticia Complementaria, V, 705.
- Impugnación, IV, 102; V, 266.
- Invalidación, IV, 239.
- Sentencia constitutiva, IV, 47.
- Sentencia declarativa, IV, 35, 214.
- Separación de poderes, V, 153.
- Servicios centralizados, II, 452.
- Servicios de interés público, I, 133, 134.
- Servicios de Telecomunicaciones, III, 851.
- Servicios portuarios, I, 306; II, 302.
- Servicios portuarios nacionales, V, 548.
- Servicios públicos, I, 133, 134, 296, 302, 304, 305; II, 182, 249; III, 178, 318, 538, 729, 750, 810, 812; IV, 65, 219.
- Servicios públicos. Características, III, 730.
- Concepto, III, 536.
- Concesión, II, 291; III, 637, 772, 849.
- Concesionarios, I, 302.
- Creación, I, 134, 153; IV, 172.
- Costo, II, 139.
- Derechos Adquiridos, I, 303.
- Empresas, II, 418.
- Finalidad, III, 40, 200, 334.
- Financiamiento, II, 285.
- Impuestos, II, 383.
- Noción, II, 292.
- Pago, I, 396.
- Precio, I, 592.
- Prestación, I, 299; III, 227.
- Régimen de Derecho Público, I, 305.
- Remuneración, II, 293.
- Tasa, V, 547.
- Servicio Público de Gas, II, 264. y sig; III, 850.
- Servicios Públicos Municipales, I, 396; II, 269, 298, 372.
- Servicios Públicos Municipales. Tasas, II, 371.
- Servidumbre, VI, 496.
- Servidumbres Mineras, V, 125.
- Silencio Administrativo, III, 56, 191; V, 70, 670.
- Simple Interés, II, 518; IV, 30; V, 306.
- Síndico Procurador Municipal, II, 211, 225.
- Sistema Tributario, II, 285.
- Sistemas electorales, I, 541.
- Situaciones de hecho. Impugnación, V, 543.
- Sustanciación. Juzgado. Véase Juzgado de sustanciación.
- Situación Jurídica General, I, 247.
- Situación Jurídica Objetiva, V, 30.
- Situación Jurídica Subjetiva, V, 30.
- Situación Jurídica Subjetiva. Restablecimiento, V, 41, 704.
- Situado Constitucional, II, 114, 117, 118, 125, 137.
- Situado Constitucional. Distribución, II, 138.
- Soberanía, I, 5 2,53, 54, 55, 393; II, 74, 133; III, 583; V, 186.
- Sociedad de Derecho Privado. Competencia, III, 332.
- Sociedades anónimas. Nacionalidad, I, 377.
- Sociedades extranjeras. Domicilio, I, 380.
- Sociedades mercantiles de capital público, I, 365.
- Solve et repete, I, 328, 331; III, 69, 110, 306; V, 383.
- Solvencia, I, 423.
- Subordinación, I, 275.
- Subordinación administrativa, I, 275.
- Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.
- Subsuelo, II, 541.
- Subsuelo. Dominio Público, II, 541.

Exploracion, II, 540, 541  
 Propiedad, II, 256, 539, III, 935  
 Sucesiones, II, 91  
 Suelo Urbano Uso, II, 261  
 Sufragio, I, 138, 216  
 Sufragio Condiciones, I, 524 y sig,  
 525, 530  
 Condiciones de elegibilidad, I, 554  
 Derecho al, II, 131  
 Escrutinio, I, 541, 544  
 Nocion, I, 529  
 Nulidad, I, 548 y sig  
 Obligatoriedad I, 540  
 Proclamacion, I, 552  
 Sufragio activo, I, 529  
 Sufragio pasivo, I, 529  
 Sufragio secreto, I, 539  
 Superintendencia de Seguros, I, 513  
 Superior Jerárquico, III, 163  
 Superior Jerarquico Poderes, III, 163  
 Revocacion, III, 360  
 Supremacia constitucional, I, 81, 85,  
 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105,  
 106, 117, 247, II, 151

## T

Tabaco Impuestos, II, 454  
 Tarifas, III, 525  
 Tasa, I, 306, II, 94, 123, 287 y sig,  
 291, V, 546  
 Tasa Concepto, II, 292  
 Nocion, II, 293  
 Tasas Administrativas, II, 297  
 Tasas Municipales, II, 371 y sig  
 Telecomunicaciones, II, 384  
 Telecomunicaciones Impuestos, II, 384,  
 392, 508  
 Servicio Publico, III, 851  
 Tasas, II, 295  
 Telefonos Concesiones, V, 645  
 Telefonos Servicio, I, 357  
 Tercera Instancia, V, 161, 164, 243  
 Tergiversacion de los hechos, I, 25, 26  
 Termino medio, I, 329, 330, 332, 514  
 Timbre Fiscal, II, 93  
 Tierras Clasificacion, VI, 351  
 Tierras Propiedad, II, 537  
 Tierras Baldias, II, 85, 95, 98, 530,  
 V, 243  
 Tierras Baldias Afectacion, VI, 316  
 Catastro, II, 532  
 Cesion, III, 368  
 Donacion, IV, 75  
 Imprescriptibilidad, II, 538  
 Prescripcion, II, 535  
 Presuncion de Dominio, II, 533, 437  
 Reivindicacion, II, 531  
 Titularidad, II, 545  
 Tesoreria Banco auxiliar, IV, 161  
 Titulos Ejecutivos, III, 304  
 Trabajo, I, 430, 457  
 Trabajo Derecho, I, 430, 457  
 Libertad, I, 456, 458, IV, 177  
 Proteccion, I, 263, 456, IV, 178  
 Inspectores, V, 261, 262  
 Juicios, V, 260, 673, 676  
 Trabajo Asalariado, VI, 311, 315  
 Transaccion, I, 43, 49, 74  
 Transaccion administrativa, I, 44, 64,  
 74  
 Transacciones fiscales, I, 46, 64, 71, 76  
 Transacciones publicas, III, 553  
 Transito Libertad, I, 420  
 Transito Policia, I, 429  
 Transito Terrestre, II, 255  
 Transito Terrestre Inspectoria, III, 127  
 Tránsito Urbano, III, 127  
 Transporte Colectivo, II, 225  
 Transporte Extraurbano, II, 226, 258  
 Transporte Impuesto, II, 291  
 Transporte Servicio Publico, II, 226,  
 291, III, 849  
 Transporte Publico Servicio, II, 255 y  
 sig  
 Transporte Urbano, II, 226, 258  
 Tratados Internacionales, IV, 87, 89,  
 90  
 Tratados Internacionales Aprobacion  
 legislativa, IV, 87, 89, 90  
 Denuncias, IV, 90  
 Eficacia, IV, 87, 90  
 Impugnacion, IV, 25  
 Leyes aprobatorias, IV, 27, 84  
 Promulgación, IV, 90

Ratificación, IV, 87.

Tribunales Administrativos, III, 375.

Tribunales Ordinarios, I, 120.

Tribunales de Hacienda, V, 151.

Tributación. Anualidad, I, 253.

Tutela, I, 324, 329.

## U

Usurpación de Autoridad, III, 28, 313;  
IV, 20, 48, 73; V, 72.

Usurpación de Atribuciones, III, 31,  
218, 220, 321, 606; IV, 74; V, 275.

Usurpación de Funciones, III, 28, 29,  
189, 221, 308, 738, 139; IV, 49;  
V, 72, 208, 221.

Usurpación de Poder, V, 110.

Usurpaciones, V, 221.

Utilidad Pública, III, 616; V, 90.

## V

Vagos y Maleantes, I, 414.

Vagos y Maleantes. Actos, V, 264.

Vehículos. Patentes, II, 296.

Venta, VI, 299.

Veto, I, 105.

Vigencia, I, 247, 256.

Vía Administrativa. Agotamiento, III,  
68, 83, 359, 361; V, 188, 223, 232,  
325.

Voluntad Administrativa. Formación.  
III, 445.

Voto Secreto, I, 539.

## Z

Zonificaciones. Naturaleza, V, 314.



## II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS

(Correspondiente a los Tomos I, II, III, vols. 1 y 2, IV, V, vols. 1 y 2 y VI)

		T.	Pág.		T.	Pág.
	1930			CFC - SPA	23- 6-34	I, 258
				CFC - SF	6- 7-34	VI, 451
CFC - SF	28- 2-30	V,	351		1935	
CFC - SPA	25- 3-30	II,	324	CFC - SF	28- 2-35	VI, 396
CFC - SF	26- 6-30	V,	266	CFC - SF	1- 4-35	IV, 236
CFC - SPA	30- 6-30	V,	117	CFC - SPA	2- 4-35	V, 201
CFC - SPA	20- 9-30	V,	118	CFC - SF	30-10-35	III, 699
CFC - SF	28-11-30	I,	598	CFC - SF	11-12-35	III, 348
	1931				1936	
CFC - SPA	29- 1-31	III,	268	CFC - SPA	23- 1-36	II, 246
CFC - SPA	28- 2-31	II,	227	CFC - SPA	18- 7-36	II, 211
CFC - SF	3-12-31	III,	356	CFC - SPA	6- 8-36	I, 81
CFC - SFA	10-12-31	V,	593	CFC - SPA	28-10-36	II, 335
	1932			CFC - SF	5-11-36	III, 856
CFC - SFA	17- 2-32	IV,	234	CFC - SPA	18-11-36	IV, 208
CFC - SF	23- 4-32	II,	599	CFC - SPA	20-11-36	VI, 275
CFC - SF	15- 6-32	III,	841	CFC - SPA	28-11-36	II, 474
CFC - SF	15- 6-32	V,	291	CFC - SF	15-12-36	III, 223
CFC - SF	6-10-32	I,	607		1937	
CFC - SF	6-10-32	III,	747	CFC - SF <sub>acc</sub>	18- 1-37	I, 247
CFC - SF	5-11-32	III,	698	CFC - SPA	18- 1-37	III, 769
	1933			CFC - SPA	22- 1-37	V, 112
CFC - SPA	25- 3-33	V,	119	CFC - SF	27- 1-37	II, 511
CFC - SPA	27- 7-33	VI,	281	CFC - SPA	27- 1-37	V, 203
CFC - SF	16-11-33	III,	139	CFC	27- 1-37	V, 643
CFC - SF	12-12-33	III,	922	CFC - SPA	11- 2-37	II, 475
	1934			CFC - SPA	8- 3-37	I, 216
CFC - SF	6- 3-34	III,	855	CFC - SPA	18- 3-37	I, 212
CFC - SPA	12- 3-34	V,	103	CFC - SPA <sub>acc</sub>	19- 3-37	I, 143
				CFC - SPA	14- 4-37	III, 149
				CFC - SPA	16- 4-37	I, 297



		T.	Pág.			T.	Pág.
1940				CFC - SPA <sup>acc</sup> 17- 4-41 I, 553			
CFC - SPA	13- 1-40	I,	465	CFC - SPA	25- 4-41	III,	137
CFC - SPA	13- 1-40	IV,	77	CFC - SPA	30- 4-41	II,	320
CFC - SPA	27- 2-40	II,	278	CFC - SPA	13- 5-41	I,	395
CFC - SPA	29- 3-40	I,	141	CFC - SPA	13- 5-41	II,	248
CFC - SPA	6- 6-40	IV,	76	CFC - SPA	27- 5-41	VI,	280
CFC - SPA	2- 7-40	I,	118	CFC - SPA	5- 6-41	I,	388
CFC - SF	23- 7-40	V,	206	CFC - SPA	27- 6-41	V,	185
CFC - SPA	8- 8-40	II,	496	CFC - SPA	12- 8-41	III,	745
CFC - SPA	8- 8-40	V,	209	CFC - SPA	12- 8-41	III,	763
CFC - SPA	9- 8-40	III,	290	CFC - SPA	20-10-41	I,	161
CFC - SPA	14- 8-40	II,	182	CFC - SPA	2-12-41	IV,	169
CFC - SPA	14- 8-40	II,	194	CFC - SPA	3-12-41	I,	404
CFC - SPA	14- 8-40	VI,	278	CFC - SPA <sup>acc</sup>	4-12-41	I,	89
CFC - SPA	24-10-40	IV,	124	CFC - SPA	19-12-41	III,	308
CFC - SF	8-11-40	I,	159	1942			
CFC - SPA	20-11-40	V,	210	CFC - SPA	2- 3-42	I,	208
CFC - SPA	20-11-40	V,	217	CFC - SPA	2- 3-42	I,	406
CFC - SPA <sup>acc</sup>	26-11-40	I,	373	CFC - SPA	2- 3-42	II,	279
CFC - SPA	3-12-40	I,	147	CFC - SPA	2- 3-42	II,	283
CFC - SPA	16-12-40	I,	426	CFC - SPA	2- 3-42	II,	353
CFC - SPA	16-12-40	I,	429	CFC - SF	15- 4-42	II,	188
CFC - SPA	16-12-40	I,	435	CFC - SPA	23- 4-42	I,	90
CFC - SPA	16-12-40	I,	439	CFC	23- 4-42	III,	700
CFC - SPA	16-12-40	IV,	214	CFC - SF	23- 4-42	V,	193
CSJ - SPA	20-12-40	I,	204	CFC - SPA	15- 5-42	I,	224
CFC - SPA	20-12-40	I,	333	CFC - SPA	9- 6-42	III,	300
CSJ - SPA	20-12-40	I,	334	CFC - SPA	13- 7-42	II,	269
1941				CFC - SPA	13- 7-42	IV,	172
CFC - SPA	10- 1-41	VI,	279	CFC - SF	12- 8-42	I,	322
CFC - SPA	14- 1-41	II,	139	CFC - SF	23-10-42	III,	722
CFC - SPA	14- 1-41	II,	347	CFC - SPA	1-11-42	I,	165
CFC - SPA	6- 2-41	I,	298	1943			
CFC - SPA	6- 2-41	II,	269	CFC - SPA	11- 2-43	II,	140
CFC - SPA	4- 3-41	I,	110	CFC - SPA	17- 2-43	I,	525
CFC - SPA	4- 3-41	III,	159	CFC	25- 3-43	III,	891
CFC - SPA	4- 3-41	V,	113	CFC - SPA	16- 4-43	I,	526
CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I,	290	CFC - SPA	31- 5-43	II,	333
CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I,	347	CFC - SPA	30- 6-43	II,	337
CFC - SFA	10- 3-41	III,	774	CFC - SF	12- 7-43	VI,	446
CFC - SA	28- 3-41	I,	402	CFC - SF	12- 7-43	VI,	453
CFC - SPA	28- 3-41	II,	371	CFC - SF	12- 7-43	VI,	496
CFC - SPA	- 4-41	I,	159				
CFC - SPA	17- 4-41	I,	85				

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CFC - SPA	26- 7-43	II, 482			
CFC - SPA	27- 7-43	I, 526			
CFC - SF	12- 8-43	V, 613			
CFC - SPA	13- 8-43	II, 522			
CFC - SF	29-10-43	III, 269			
CFC - SF	16-11-43	I, 277			
CFC - SF	16-11-43	VI, 304			
CFC - SF	16-11-43	VI, 305			
CFC - SF	16-11-43	VI, 305			
CFC - SF	16-11-43	VI, 306			
CFC - SF	16-11-43	VI, 326			
CFC - SF	16-11-43	VI, 410			
CFC - SF	7-12-43	I, 301			
	1944				
CFC - SFA	18- 2-44	I, 457			
CFC - SF	18- 2-44	III, 150			
CFC - CFacc	23- 3-44	I, 519			
CFC - SPA	13-11-44	II, 250			
CFC - SPA	28-11-44	I, 326			
CFC - SPA	28-11-44	I, 458			
CFC	5-12-44	III, 733			
CFC	5-12-44	III, 810			
CFC - SF	5-12-44	III, 811			
CFC - SF	5-12-44	III, 831			
CFC	5-12-44	III, 816			
CFC	5-12-44	III, 817			
CFC - SF	5-12-44	III, 817			
CFC - SF	5-12-44	III, 837			
CFC - SF	5-12-44	III, 825			
CFC - SF	12-12-44	VI, 487			
	1945				
CFC - SF	28- 2-45	I, 555			
CFC - SF	26- 3-45	VI, 393			
CFC - SF	5- 4-45	I, 389			
CFC	6- 4-45	V, 232			
CFC - SPA	6- 4-45	V, 325			
CFC - SF	18- 5-45	V, 371			
CFC - SF	18- 5-45	VI, 334			
CFC - SFacc	30- 5-45	I, 292			
CFC - SPA	14- 8-45	I, 446			
CFC - SF	20-12-45	I, 248			
CFC - SF	20-12-45	I, 274			
CFC - SP	22-12-45	V, 242			
	1946				
CFC - SF	1- 2-46	VI, 544			
CFC	8- 2-46	IV, 251			
CFC - SF	2- 8-46	I, 304			
CFC - CP	8- 8-46	II, 325			
CFC - CP	15-10-46	II, 476			
CFC - SF	14-11-46	III, 911			
CFC - SF	21-11-46	III, 700			
CFC - SF	4-12-46	III, 222			
	1947				
CFC - SF	31- 1-47	III, 892			
CFC - SF	31- 1-47	VI, 347			
CFC - SF	1- 2-47	VI, 556			
CFC - SF	13- 2-47	IV, 240			
CFC - SF	20- 5-47	III, 943			
CFC - CP	30- 5-47	I, 386			
CFC - CP	27- 6-47	I, 544			
CFC - SF	8-10-47	III, 701			
CFC - CP	10-10-47	II, 528			
CFC - SF	12-11-47	I, 576			
CFC - CP	12-11-47	II, 259			
CFC - SF	12-11-47	V, 124			
CFC - SF	25-11-47	III, 702			
CFC - SF	1-12-47	VI, 375			
CFC - CP	16-12-47	I, 313			
CFC - SF	22-12-47	V, 105			
	1948				
CFC - SF	4- 5-48	VI, 447			
CFC - SF	4- 5-48	VI, 453			
CFC - SF	4- 5-48	VI, 455			
CFC - SF	4- 5-48	VI, 546			
CFC - SF	29-10-48	VI, 336			
CFC - SF	29-10-48	VI, 394			
	1949				
CFC - SF	8- 2-49	V, 608			
CFC - CP	21- 2-49	II, 287			
CFC - CP	7- 3-49	IV, 241			
CFC - CP	21- 3-49	IV, 78			
CFC - SF	9- 5-49	VI, 550			
CFC - SF	9- 5-49	VI, 440			
CFC - CP	25- 5-49	I, 453			

		T.	Pág.
CF	4- 6-49	II,	149
CFC - SF	20- 6-49	V,	636
CFC - SF	27- 6-49	I,	186
CFC - SF	27- 6-49	III,	668
CFC - SF	4- 8-49	III,	356
CFC - SF	11- 8-49	I,	614
CFC - SF	11- 8-49	III,	375
CFC - SF	11- 8-49	V,	638
CFC - SF	26-10-49	III,	285

## 1950

CFC - SF	24- 1-50	II,	321
CFC - SF	26- 1-50	I,	329
CFC - SF	23- 2-50	III,	172
CFC - SF	12- 4-50	VI,	541
CFC - SF	12- 4-50	VI,	519
CFC - SF <sup>Acc</sup>	12- 4-50	VI,	551
CFC - SF	20- 6-50	V,	215
CFC - SF	20- 6-50	VI,	464
CFC - SF	9- 8-50	VI,	376
CFC - SF	11- 8-50	III,	725
CFC - SF <sup>Acc</sup>	29- 9-50	I,	225
CFC - CP	5-12-50	II,	219
CFC - CP	14-12-50	IV,	164

## 1951

CFC - SF	6- 3-51	I,	495
CFC - SF	6- 3-51	I,	503
CFC - CF	6- 3-51	V,	356
CFC - CP	13- 3-51	IV,	96
CFC - CP	4- 41-51	III,	175
CFC - CP	4- 4-51	III,	380
CFC - SF	8- 4-51	II,	323
CFC - CP	11- 4-51	II,	462
CFC - CP	2- 5-51	I,	274
CFC - SF	28- 5-51	I,	148
CFC - CP	12- 6-51	III,	312
CFC - CP	12- 6-51	III,	350
CFC - CP	27- 6-51	II,	463
CFC - SF	31- 7-51	I,	293
CFC - SF	31- 7-51	V,	696
CFC - SF	8- 8-51	I,	280
CFC - SF	8- 8-51	III,	307
CFC - SF	8- 8-51	III,	329
CFC - SF	8- 8-51	V,	105

		T.	Pág.
CFC - CP	19-10-51	I,	392
CFC - CP	23-10-51	I,	187
CFC - CP	28-11-51	IV,	97

## 1952

CFC - SF	17- 1-52	VI,	412
CFC - CP	30- 1-52	I,	213
CFC - SF	21- 2-52	VI,	509
CFC - SF	14- 3-52	VI,	298
CFC - SF	14- 3-52	VI,	341
CFC - SF	14- 3-52	VI,	345
CFC - SF	17- 3-52	III,	944
CFC - CP	26- 5-52	IV,	102
CFC - CP	30- 5-52	III,	359
CFC - CP	30- 5-52	III,	683
CFC - SF	4- 6-52	I,	610
CFC - CP	4- 6-52	III,	127
CFC - CP	4- 6-52	VI,	276
CFC - CP	9- 6-52	II,	147
CFC - CP	11- 6-52	III,	662
CFC - CP	11- 6-52	III,	684
CFC - CP	17- 6-52	II,	456
CFC - CP	18- 7-52	IV,	104
CFC - CP	6- 8-52	V,	195
CFC - CP	6- 8-52	V,	642
CFC - CP	9-10-52	IV,	242
CFC - CP	31-10-52	III,	177
CFC - SF	4-11-52	II,	530
CFC - CP	26-11-52	IV,	165
CFC - CP	26-11-52	V,	540
CFC - CP	15-12-52	I,	489
CFC - CP	18-12-52	I,	293

## 1953

CFC - CP	2- 2-53	I,	417
CFC - SF	23- 2-53	I,	489
CFC - CP	23- 2-53	III,	321
CFC - CP	23- 2-53	III,	350
CF	12- 6-53	II,	508
CF	12- 6-53	IV,	140
CF	16- 6-53	I,	275
CF	19- 6-53	IV,	215
CF	17- 7-53	I,	191
CF	17- 7-53	I,	579

	<i>T. Pág.</i>		<i>T. Pág.</i>
CF	17- 7-53	I, 602	
CF	17- 7-53	I, 606	
CF	17- 7-53	III, 190	
CF	17- 7-53	III, 321	
CF	17- 7-53	III, 687	
CF	17- 7-53	III, 663	
CF	31- 7-53	IV, 105	
CF	20-10-53	III, 948	
CF	23-10-53	I, 191	
CF	23-10-53	I, 580	
CF	20-11-53	V, 689	
CF	24-11-53	II, 280	
CF	24-11-53	III, 294	
CF	24-11-53	III, 321	
CF	24-11-53	III, 333	
CF	24-11-53	V, 235	
CF	24-11-53	V, 292	
CF	24-11-53	V, 326	
CF	24-11-53	V, 615	
	1954		
CF	16- 3-54	I, 505	
CF	16- 3-54	I, 507	
CF	23- 3-54	I, 490	
CF	8- 6-54	I, 251	
CF	8- 6-54	I, 407	
CF	8- 6-54	II, 539	
CF	28- 9-54	I, 580	
CF	28- 9-54	III, 200	
CF	28- 9-54	III, 334	
CF	28- 9-54	IV, 209	
CF	15-10-54	III, 660	
CF	15-10-54	V, 157	
CF	5-11-54	I, 114	
CF	9-11-54	III, 672	
CF	9-11-54	III, 677	
CF	12-11-54	III, 661	
CF	12-11-54	III, 729	
CF	12-11-54	III, 732	
CF	12-11-54	III, 767	
CF	12-11-54	III, 804	
CF	12-11-54	III, 828	
CF	12-11-54	III, 893	
CF	12-11-54	V, 603	
			1955
CF	15- 3-55	III, 654	
CF	18- 3-55	IV, 243	
CF	29- 4-55	I, 460	
CF	29- 4-55	IV, 107	
CF	20- 5-55	IV, 108	
CF	20- 5-55	V, 357	
CF	24- 5-55	IV, 245	
CF	31- 5-55	II, 540	
CF	31- 5-55	VI, 299	
CF	31- 5-55	VI, 310	
CF	31- 5-55	VI, 327	
CF	31- 5-55	VI, 337	
CF	8- 7-55	I, 413	
CF	12- 7-55	V, 660	
CF	15- 7-55	II, 531	
CF	15- 7-55	II, 532	
CF	15- 7-55	II, 533	
CF	15- 7-55	II, 535	
CF	11-11-55	V, 318	
CF	11-11-55	V, 350	
CF	6-12-55	III, 655	
CF	16-12-55	I, 490	
			1956
CF	24- 2-56	I, 611	
CF	24- 2-56	III, 323	
CF	24- 2-56	IV, 137	
CF	24- 2-56	IV, 137	
CF	24- 2-56	V, 327	
CF	28- 2-56	V, 233	
CF	13- 3-56	III, 344	
CF	13- 3-56	V, 218	
CF	13- 3-56	V, 359	
CF	23- 3-56	IV, 110	
CF	4- 5-56	VI, 389	
CF	22- 5-56	II, 308	
CF	15- 6-56	III, 296	
CF	15- 6-56	III, 664	
CF	14- 8-56	V, 158	
CF	5-10-56	V, 540	
			1957
CF	14- 5-57	V, 119	
CF	31- 5-57	I, 509	

	T.	Pág.
CF	31- 5-57	I, 510
CF	31- 5-57	I, 511
CF	31- 5-57	I, 512
CF	31- 5-57	V, 698
CF	19- 7-57	III, 650
CF	23- 7-57	I, 149
CF	23- 7-57	I, 193
CF	30- 7-57	I, 195
CF	30- 7-57	III, 325
CF	30- 7-57	IV, 139
CF	30- 7-57	IV, 144
CF	30- 7-57	V, 211
CF	2- 8-57	I, 253
CF	6- 8-57	II, 272
CF	6- 8-57	III, 676
CF	6- 8-57	V, 260
CF	9- 8-57	I, 580
CF	9- 8-57	I, 614
CF	9- 8-57	III, 185
CF	9- 8-57	III, 232
CF	9- 8-57	III, 306
CF	9- 8-57	III, 339
CF	9- 8-57	III, 340
CF	9- 8-57	III, 662
CF	9- 8-57	V, 274
CF	19-11-57	V, 211
1958		
CF	25- 3-58	II, 338
CF	23- 4-58	II, 148
CF	13- 5-58	VI, 329
CF	13- 5-58	VI, 431
CF	26- 5-58	I, 491
CF	2- 6-58	II, 281
CF	2- 6-58	III, 330
CF	2- 6-58	III, 335
CF	2- 6-58	IV, 174
CF	2- 6-58	V, 100
CF	2- 6-58	V, 229
CF	2- 6-58	V, 274
CF	2- 6-58	V, 541
CF	3- 6-58	III, 191
CF	3- 6-58	V, 222
CF	3- 6-58	V, 289

	T.	Pág.
CF	3- 6-58	V, 661
CF	16- 7-58	V, 707
CF	16- 7-58	VI, 556
CF	5- 8-58	III, 140
CF	5- 8-58	III, 280
CF	5- 8-58	III, 303
CF	5- 8-58	III, 168
CF	5- 8-58	III, 647
CF	5- 8-58	III, 652
CF	5- 8-58	III, 657
CF	5- 8-58	III, 665
CF	5- 8-58	III, 666
CF	5- 8-58	V, 233
CF	5- 8-58	V, 328
CF	7- 8-58	I, 121
CF	7- 8-58	I, 258
CF	7- 8-58	II, 274
CF	7- 8-58	II, 276
CF	7- 8-58	II, 277
CF	7- 8-58	V, 664
CF	24- 9-58	III, 128
CF	14-10-58	III, 194
CF	16-10-58	I, 317
CF	16-10-58	I, 319
CF	4-11-58	I, 115
CF (Voto salvado)	4-11-58	I, 343
CF	4-11-58	III, 222
CF	6-11-58	I, 608
CF	6-11-58	I, 613
CF	6-11-58	II, 254
CF	6-11-58	V, 288

## 1959

CF	3- 3-59	V, 126
CF	9- 4-59	I, 254
CF	9- 4-59	I, 557
CF	9- 4-59	I, 558
CF	9- 4-59	I, 560
CF	9- 4-59	I, 580
CF	9- 4-59	III, 169
CF	9- 4-59	V, 223
CF	9- 4-59	V, 541
CF	11- 5-59	VI, 382
CF	15- 5-59	IV, 111
CF	25- 5-59	III, 678



	T.	Pág.
CSJ - SPA	1- 8-61	II, 261
CSJ - SPA	18-10-61	V, 146
CSJ - SPA	19-11-61	V, 542
CSJ - SPA	19-11-61	V, 631
CSJ - SPA	23-11-61	VI, 330
CSJ - SPA	23-11-61	VI, 360
CSJ - SPA	23-11-61	VI, 520
CSJ - SPA	4-12-61	V, 234
CSJ - SPA	4-12-61	V, 333
CSJ - SPA	12-12-61	II, 140
CSJ - SPA	14-12-61	III, 731
CSJ - SPA	14-12-61	III, 732
CSJ - SPA	14-12-61	III, 742
CSJ - SPA	20-12-61	V, 542
CSJ - SPA	20-12-61	V, 631

## 1962

CSJ - SPA	22- 1-62	VI, 413
CSJ - SPA	22- 1-62	VI, 414
CSJ - SPA	22- 1-62	VI, 415
CSJ - SPA	22- 1-62	VI, 416
CSJ - SPA	22- 1-62	VI, 417
CSJ - SPA	22- 1-62	VI, 474
CSJ - SPA	5- 2-62	VI, 357
CSJ - SPA	5- 2-62	VI, 358
CSJ - CP	13- 2-62	I, 116
CSJ - SPA	13- 2-62	I, 213
CSJ - SPA	19- 2-62	I, 330
CSJ - SPA	19- 2-62	I, 514
CSJ - SPA	19- 2-62	I, 515
CSJ - SPA	19- 2-63	III, 140
CSJ - SPA	19- 2-62	III, 651
CSJ - SPA	28- 2-62	III, 295
CSJ - SPA	28- 2-62	V, 235
CSJ - SPA	11- 3-62	I, 91
CSJ - SPA	14- 3-62	II, 151
CSJ - SPA	14- 3-62	II, 160
CSJ - SPA	14- 3-62	II, 227
CSJ - SPA	15- 3-62	I, 210
CSJ - SPA	15- 3-62	II, 221
CSJ - CP	15- 3-62	III, 165
CSJ - CP	15- 3-62	III, 191
CSJ - SPA	15- 3-62	III, 296
CSJ - CP	15- 3-62	III, 750
CSJ - CP	15- 3-62	III, 751

	T.	Pág.
CSJ - CP	15- 3-62	III, 803
CSJ - CP	15- 3-62	III, 806
CSJ - CP	15- 3-62	III, 840
CSJ - SPA	15- 3-62	IV, 57
CSJ - CP	15- 3-62	IV, 61
CSJ - SPA	15- 3-62	IV, 158
CSJ - CP	15- 3-62	IV, 179
CSJ - SPA	15- 3-62	V, 211
CSJ - CP	15- 3-62	V, 212
CSJ - SPA	15- 3-62	V, 219
CSJ - SPA	15- 3-62	V, 360
CSJ - SPA	6- 4-62	VI, 331
CSJ - SPA	28- 5-62	II, 383
CSJ - SPA	28- 5-62	VI, 464
CSJ - SPA	28- 5-62	VI, 417
CSJ - SPA	6- 6-62	V, 707
CSJ - SPA	6- 6-62	V, 709
CSJ - SPA	6- 6-62	VI, 387
CSJ - SPA	16- 6-62	II, 386
CSJ - SPA	20- 6-62	II, 360
CSJ - SPA	20- 6-62	III, 194
CSJ - SPA	20- 6-62	III, 237
CSJ - SPA	20- 6-62	V, 367
CSJ - SPA	28- 6-62	V, 159
CSJ - SPA	31- 7-62	I, 516
CSJ - SPA	2- 8-62	III, 703
CSJ - SPA	29-10-62	III, 721
CSJ - SPA	31-10-62	VI, 515
CSJ - SPA	6-11-62	IV, 244
CSJ - SPA	7-11-62	III, 925
CSJ - SPA	14-11-62	II, 142
CSJ - SPA	22-11-62	V, 148
CSJ - SPA	3-12-62	V, 369
CSJ - SPA	12-12-62	I, 620
CSJ - SPA	12-12-62	II, 422
CSJ - SPA	13-12-62	I, 609
CSJ - SPA	13-12-62	V, 543

## 1963

CSJ - SPA	21- 1-63	VI, 431
CSJ - SPA	29- 1-63	VI, 435
CSJ - SPA	19- 2-63	III, 195
CSJ - SPA	19- 2-63	VI, 377
CSJ - SPA	21- 2-63	V, 161
CSJ - SPA	21- 2-63	V, 251

	<i>T. Pág.</i>	<i>T. Pág.</i>	
CSJ - SPA	4- 4-63 III, 274	CSJ - SPA	14-10-63 V, 286
CSJ - SPA	24- 4-63 VI, 421	CSJ - SPA	14-10-63 V, 319
CSJ - SPA	24- 4-63 VI, 448	CSJ - SPA	15-10-63 I, 343
CSJ - SPA	29- 4-63 I, 561	CSJ - SPA	16-10-63 VI, 524
CSJ - SPA	30- 4-63 V, 252	CSJ - SPA	16-10-63 VI, 525
CSJ - SPA	6- 5-63 I, 562	CSJ - SPA	16-10-63 VI, 526
CSJ - SPA	22- 5-63 III, 210	CSJ - SPA	23-10-63 VI, 527
CSJ - SPA	22- 5-63 III, 341	CSJ - SPA	23-10-63 VI, 315
CSJ - SPA	22- 5-63 V, 269	CSJ - SPA	23-10-63 VI, 332
CSJ - SPA	22- 5-63 V, 275	CSJ - SPA	23-10-63 VI, 333
CSJ - SPA	30- 5-63 III, 693	CSJ - SPA	4-11-63 VI, 436
CSJ - SPA	10- 6-63 VI, 311	CSJ - SPA	7-11-63 IV, 113
CSJ - SPA	10- 6-63 VI, 314	CSJ - SPA	14-11-63 I, 364
CSJ - SPA	10- 6-63 VI, 421	CSJ - SPA	14-11-63 II, 505
CSJ - SPA	10- 6-63 VI, 523	CSJ - SPA	14-11-63 III, 728
CSJ - SPA	10- 6-63 VI, 554	CSJ - SPA	14-11-63 III, 736
CSJ - SPA	10- 6-63 VI, 557	CSJ - SPA	14-11-63 III, 849
CSJ - SPA	27- 6-63 VI, 558	CSJ - SPA	12-12-63 I, 365
CSJ - SPA	3- 7-63 II, 232	CSJ - SPA	12-12-63 I, 606
CSJ - SPA	3- 7-63 VI, 496	CSJ - SPA	12-12-63 III, 722
CSJ - SPA	3- 7-63 VI, 506	CSJ - SPA	12-12-63 III, 913
CSJ - SPA	15- 7-63 V, 684	CSJ - SCCMT	12-12-63 IV, 217
CSJ - SPA	18- 7-63 I, 151	CSJ - SPA	12-12-63 V, 289
CSJ - SPA	18- 7-63 III, 177	CSJ - SPA	12-12-63 VI, 404
CSJ - SPA	18- 7-63 V, 261	CSJ - SPA	12-12-63 VI, 411
CSJ - SPA	30- 7-63 I, 305	CSJ - SPA	12-12-63 VI, 411
CSJ - SPA	1- 8-63 I, 330	CSJ - SPA	12-12-63 VI, 424
CSJ - SPA	1- 8-63 II, 233	CSJ - SPA	12-12-63 VI, 552
CSJ - SPA	1- 8-63 VI, 506	CSJ - SPA	12-12-63 VI, 559
CSJ - SPA	1- 8-63 VI, 523	CSJ - SPA	19-12-63 V, 676
CSJ - SPA	6- 8-63 V, 138		
CSJ - SPA	13- 8-63 III, 684		
CSJ - SPA	14- 8-63 II, 362		
CSJ - SPA	14- 8-63 III, 345		
CSJ - SPA	14- 8-63 V, 692		
CSJ - SPA	14- 8-63 V, 640		
CSJ - SPA	14- 8-63 V, 674		
CSJ - SPA	3-10-63 I, 565		
CSJ - SPA	3-10-63 IV, 142		
CSJ - SPA	3-10-63 IV, 145		
CSJ - SPA	3-10-63 V, 277		
CSJ - SPA	9-10-63 II, 264		
CSJ - SPA	9-10-63 II, 291		
CSJ - SPA	9-10-63 II, 451		
CSJ - SPA	14-10-63 II, 541		
CSJ - SPA	14-10-63 V, 149		
		1964	
		CSJ - SPA	28- 1-64 III, 192
		CSJ - SPA	28- 1-64 III, 196
		CSJ - SPA	28- 1-64 V, 284
		CSJ - SPA	5- 2-64 I, 367
		CSJ - SPA	5- 2-64 V, 699
		CSJ - SPA	6- 2-64 IV, 213
		CSJ - SPA	6- 2-64 V, 294
		CSJ - SPA	6- 2-64 V, 616
		CSJ - SPA	6- 2-64 V, 691
		CSJ - SPA	20- 2-64 VI, 528
		CSJ - SPA	27- 2-64 V, 359
		CSJ - SPA	27- 2-64 VI, 529
		CSJ - SPA	27- 5-64 V, 270

	T.	Pág.		T.	Pág.
CSJ - SPA	2-	6-64	III,	170	
CSJ - SPA	2-	6-64	V,	230	
CSJ - SPA	2-	6-64	V,	543	
CSJ - SPA	2-	6-64	V,	631	
CSJ - SPA	8-	6-64	I,	621	
CSJ - SPA	8-	6-64	V,	598	
CSJ - SPA	8-	6-64	VI,	434	
CSJ - SPA	10-	6-64	V,	370	
CSJ - SPA	23-	6-64	II,	545	
CSJ - SPA	14-	7-64	III,	275	
CSJ - SPA	15-	7-64	II,	308	
CSJ - SPA	23-	7-64	V,	685	
CSJ - SPA	28-	7-64	III,	237	
CSJ - SPA	30-	7-64	VI,	316	
CSJ - SPA	30-	7-64	VI,	316	
CSJ - SPA	30-	7-64	VI,	507	
CSJ - SPA	5-	8-64	I,	227	
CSJ - SPA	6-	8-64	III,	155	
CSJ - SPA	10-	8-64	V,	145	
CSJ - SPA	11-	8-64	IV,	166	
CSJ - SPA	11-	8-64	IV,	179	
CSJ - SCCMT	12-	8-64	V,	700	
CSJ - SPA	12-	8-64	VI,	441	
CSJ - SPA	12-	8-64	VI,	531	
CSJ - SPA	13-	8-64	I,	331	
CSJ - SPA	13-	8-64	II,	523	
CSJ - SPA	13-	8-64	III,	241	
CSJ - SPA	13-	8-64	III,	729	
CSJ - SPA	13-	8-64	III,	743	
CSJ - SPA	13-	8-64	V,	132	
CSJ - SPA	13-	8-64	V,	614	
CSJ - SPA	19-10-64		II,	525	
CSJ - SPA	19-10-64		II,	542	
CSJ - SPA	27-10-64		V,	610	
CSJ - SPA	4-11-64		I,	229	
CSJ - SPA	4-11-64		III,	929	
CSJ - SPA	4-11-64		V,	334	
CSJ - SPA	18-11-64		VI,	368	
CSJ - SPA	25-11-64		V,	298	
CSJ - SPA	25-11-64		VI,	432	
CSJ - SPA	25-11-64		VI,	433	
CSJ - SPA	7-12-64		III,	275	
CSJ - SPA	7-12-64		IV,	246	
CSJ - SPA	7-12-64		V,	628	
CSJ - SPA	15-12-64		III,	207	
CSJ - SPA	16-12-64		II,	537	
CSJ - SPA	16-12-64		III,	713	
CSJ - SPA	16-12-64		V,	383	
					1965
CSJ - SPA	18-	1-65	II,	224	
CSJ - SPA	21-	1-65	V,	258	
CSJ - SPA	25-	1-65	II,	452	
CSJ - SPA	25-	1-65	II,	477	
CSJ - SPA	28-	1-65	III,	694	
CSJ - SPA	28-	1-65	V,	620	
CSJ - SPA	16-	2-65	VI,	532	
CSJ - SPA	22-	2-65	II,	538	
CSJ - SPA	24-	2-65	III,	280	
CSJ - SPA	24-	2-65	VI,	296	
CSJ - SPA	24-	2-65	VI,	348	
CSJ - SPA	24-	2-65	VI,	564	
CSJ - SPA	4-	3-65	I,	391	
CSJ - SPA	21-	3-65	V,	90	
CSJ - SPA	21-	3-65	V,	199	
CSJ - SPA	31-	3-65	I,	347	
CSJ - SPA	31-	3-65	VI,	306	
CSJ - SPA	7-	4-65	VI,	456	
CSJ - SPA	7-	4-65	VI,	482	
CSJ - SPA	7-	4-65	VI,	497	
CSJ - SPA	21-	4-65	VI,	346	
CSJ - SPA	21-	4-65	VI,	351	
CSJ - SPA	22-	4-65	III,	331	
CSJ - SPA	26-	4-65	CI,	406	
CSJ - SPA	26-	4-65	VI,	425	
CSJ - CP	29-	4-65	IV,	81	
CSJ - CP	29-	4-65	IV,	84	
CSJ - SPA	5-	5-65	II,	366	
CSJ - SPA	10-	5-65	II,	367	
CSJ - SPA	10-	5-65	III,	119	
CSJ - SPA	10-	5-65	III,	128	
CSJ - SPA	10-	5-65	III,	648	
CSJ - SPA	12-	5-65	IV,	76	
CSJ - SPA	17-	5-65	III,	667	
CSJ - SPA	14-	6-65	III,	752	
CSJ - SPA	20-	7-65	II,	284	
CSJ - SPA	20-	7-65	II,	293	
CSJ - SPA	20-	7-65	II,	297	
CSJ - SPA	20-	7-65	III,	143	
CSJ - SPA	20-	7-65	III,	217	
CSJ - SPA	20-	7-65	III,	242	



	T.	Pág.
CSJ - SPA	10- 8-67	I, 583
CSJ - SPA	10- 8-67	III, 696
CSJ - SPA	10- 8-67	V, 236
CSJ - SPA	29- 9-67	I, 236
CSJ - SPA	29- 9-67	III, 895
CSJ - SPA	5-10-67	VI, 517
CSJ - SPA	2-11-67	III, 137
CSJ - SPA	2-11-67	III, 171
CSJ - SPA	2-11-67	III, 178
CSJ - SPA	2-11-67	III, 187
CSJ - SPA	2-11-67	III, 188
CSJ - SPA	2-11-67	III, 365
CSJ - SPA	14-11-67	III, 894
CSJ - SPA	4-12-67	V, 562
CSJ - SPA	6-12-67	II, 390
CSJ - SPA	14-12-67	VI, 504
CSJ - SPA	20-12-67	I, 123
CSJ - SPA	20-12-67	VI, 295
CSJ - SPA	21-12-67	I, 91
CSJ - SPA	21-12-67	III, 923
CSJ - SPA	21-12-67	III, 931

## 1968

CSJ - SPA	16- 1-68	IV, 152
CSJ - SPA	18- 1-68	V, 336
CSJ - SPA	22- 1-68	VI, 560
CSJ - SPA	30- 1-68	II, 145
CSJ - SPA	30- 1-68	VI, 372
CSJ - SPA	13- 2-68	IV, 220
CSJ - SPA	13- 2-68	V, 220
CSJ - SPA	15- 2-68	VI, 373
CSJ - SPA	15- 2-68	VI, 537
CSJ - SPA	22- 2-68	II, 164
CSJ - SPA	22- 2-68	VI, 395
CSJ - SPA	29- 2-68	IV, 117
CSJ - SPA	29- 2-68	V, 121
CSJ - SPA	20- 3-68	V, 133
CSJ - SPA	20- 3-68	V, 711
CSJ - SPA	28- 3-68	V, 338
CSJ - SPA	14- 5-68	V, 669
CSJ - SPA	22- 5-68	VI, 482
CSJ - SPA	22- 5-68	VI, 507
CSJ - SPA	27- 5-68	III, 179
CSJ - SPA	29- 5-68	V, 546
CSJ - SPA	3- 6-68	IV, 180

	T.	Pág.
CSJ - SPA	10- 6-68	VI, 374
CSJ - SPA	12- 6-68	I, 152
CSJ - CP	12- 6-68	IV, 83
CSJ - CP	12- 6-68	IV, 93
CSJ - CP	12- 6-68	IV, 143
CSJ - SPA	25- 6-68	VI, 338
CSJ - SPA	26- 6-68	III, 706
CSJ - SPA	2- 7-68	V, 253
CSJ - SPA	9- 7-68	V, 377
CSJ - SPA	16- 7-68	I, 320
CSJ - SPA	23- 7-68	VI, 402
CSJ - SPA	23- 7-68	VI, 408
CSJ - SPA	23- 7-68	VI, 437
CSJ - SPA	31- 7-68	V, 701
CSJ - SPA	31- 7-68	I, 351
CSJ - SPA	31- 7-68	VI, 443
CSJ - SPA	s/f- 7-68	III, 255
CSJ - SPA	s/f- 7-68	VI, 277
CSJ - SPA	7- 8-68	III, 151
CSJ - SPA	12- 8-68	III, 658
CSJ - SPA	12- 8-68	VI, 286
CSJ - SPA	12- 8-68	VI, 444
CSJ - SPA	14- 8-68	V, 182
CSJ - SPA	18- 9-68	II, 236
CSJ - SPA	18- 9-68	II, 237
CSJ - SPA	9-10-68	I, 420
CSJ - SPA	10-10-68	I, 259
CSJ - SPA	29-10-68	IV, 222
CSJ - SPA	7-11-68	III, 304
CSJ - SPA	5-12-68	I, 294
CSJ - SPA	12-12-68	I, 593
CSJ - SPA	19-12-68	II, 457
CSJ - SPA	19-12-68	IV, 224

## 1969

CSJ - SPA	9- 1-69	I, 353
CSJ - SPA	16- 1-69	VI, 445
CSJ - SPA	21- 1-69	II, 355
CSJ - SPA	22- 1-69	VI, 445
CSJ - SPA	23- 1-69	II, 300
CSJ - SPA	23- 1-69	IV, 167
CSJ - SPA	23- 1-69	VI, 427
CSJ - SPA	6- 2-69	I, 559
CSJ - SPA	6- 2-69	IV, 157
CSJ - SPA	10- 2-69	II, 239

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	10-	2-69	II,	240	
CSJ - SPA	10-	2-69	IV,	212	
CSJ - SPA	11-	2-69	V,	200	
CSJ - SPA	11-	2-69	VI,	478	
CSJ - SPA	3-	3-69	II,	199	
CSJ - SPA	18-	3-69	III,	369	
CSJ - SPA	9-	4-69	I,	529	
CSJ - SPA	10-	4-69	V,	715	
CSJ - SPA	10-	4-69	V,	259	
CSJ - SPA	16-	4-69	VI,	251	
CSJ - SPA	21-	4-69	V,	670	
CSJ - SPA	21-	4-69	V,	718	
CSJ - SPA	22-	4-69	I,	152	
CSJ - SPA	23-	4-69	II,	242	
CSJ - SPA	23-	4-69	V,	718	
CSJ - SPA	29-	4-69	VI,	427	
CSJ - SPA	29-	4-69	VI,	547	
CSJ - SPA	6-	5-69	II,	487	
CSJ - SPA	12-	5-69	II,	346	
CSJ - SPA	12-	5-69	II,	376	
CSJ - SPA	12-	5-69	VI,	361	
CSJ - SPA	12-	5-69	VI,	366	
CSJ - SPA	19-	5-69	VI,	391	
CSJ - SPA	27-	5-69	I,	106	
CSJ - SPA	27-	5-69	IV,	182	
CSJ - SPA	29-	5-69	V,	271	
CSJ - SPA	29-	5-69	VI,	304	
CSJ - SPA	29-	5-69	VI,	542	
CSJ - SPA	3-	6-69	III,	258	
CSJ - SPA	3-	6-69	VI,	391	
CSJ - SPA	3-	6-69	VI,	438	
CSJ - SPA	11-	6-69	II,	400	
CSJ - SPA	11-	6-69	III,	350	
CSJ - SPA	11-	6-69	VI,	428	
CSJ - SPA	16-	6-69	I,	239	
CSJ - SPA	1-	7-69	II,	404	
CSJ - SPA	9-	7-69	III,	182	
CSJ - SPA	15-	7-69	VI,	386	
CSJ - SPA	28-	7-69	IV,	146	
CSJ - SPA	29-	7-69	IV,	53	
CSJ - SPA	29-	7-69	IV,	147	
CSJ - SPA	31-	7-69	II,	548	
CSJ - SPA	14-	8-69	II,	305	
CSJ - SPA	14-	8-69	VI,	324	
CSJ - CP	12-	9-69	IV,	191	
CSJ - SPA	7-	10-69	II,	396	
VSJ - SPA	7-	10-69	II,	428	
CSJ - SPA	29-	10-69	IV,	119	
CSJ - SPA	11-	11-69	III,	123	
CSJ - SPA	11-	11-69	V,	340	
CSJ - SPA	20-	11-69	II,	406	
CSJ - SPA	20-	11-69	II,	444	
CSJ - SPA	20-	11-69	III,	260	
CSJ - SPA	25-	11-69	V,	256	
CSJ - SPA	3-	12-69	VI,	322	
CSJ - SPA	3-	12-69	VI,	382	
CSJ - SPA	3-	12-69	VI,	399	
CSJ - SPA	3-	12-69	VI,	428	
CSJ - SPA	3-	12-69	VI,	499	
CSJ - SPA	3-	12-69	VI,	537	
CSJ - SPA	13-	12-69	VI,	343	
CSJ - SPA	16-	12-69	I,	200	
CSJ - SPA	29-	12-69	II,	307	
					1970
CSJ - SPA	8-	1-70	III,	336	
CSJ - SPA	8-	1-70	VI,	339	
CSJ - SPA	14-	1-70	I,	245	
CSJ - SPA	14-	1-70	II,	409	
CSJ - SPA	21-	1-70	V,	123	
CSJ - SPA	21-	1-70	VI,	479	
CSJ - SPA	28-	1-70	I,	546	
CSJ - SPA	2-	2-70	VI,	449	
CSJ - SPA <sup>acc</sup>	3-	2-70	III,	277	
CSJ - SPA	4-	2-70	VI,	378	
CSJ - SPA	4-	2-70	VI,	430	
CSJ - SPA	17-	2-70	II,	511	
CSJ - SPA	17-	2-70	VI,	289	
CSJ - SPA	18-	2-70	III,	158	
CSJ - SPA	24-	2-70	III,	203	
CSJ - SPA	25-	2-70	IV,	158	
CSJ - SPA	4-	3-70	V,	672	
CSJ - SPA	5-	3-70	V,	264	
CSJ - SPA	12-	2-70	VI,	389	
CSJ - SPA	31-	3-70	II,	514	
CSJ - SPA	1-	4-70	I,	597	
CSJ - SPA	1-	4-70	V,	629	
CSJ - SPA	2-	4-70	II,	244	
CSJ - SPA	2-	4-70	III,	673	
CSJ - SPA	2-	4-70	V,	260	
CSJ - SPA	7-	4-70	VI,	561	

	T.	Pág.
CSJ - SPA	20-	4-70 II, 415
CSJ - SPA	30-	4-70 II, 312
CSJ - SPA	4-	5-70 III, 278
CSJ - SPA	5-	5-70 IV, 159
CSJ - SPA	6-	5-70 II, 257
CSJ - SPA	6-	5-70 V, 631
CSJ - SPA	6-	5-70 V, 645
CSJ - SPA	7-	5-70 II, 225
CSJ - SPA	13-	5-70 III, 688
CSJ - SPA	27-	5-70 IV, 143
CSJ - SPA	4-	6-70 II, 313
CSJ - SPA	6-	7-70 III, 829
CSJ - SPA	6-	7-70 III, 836
CSJ - SPA	6-	7-70 V, 703
CSJ - SPA	13-	7-70 V, 265
CSJ - CP	16-	7-70 I, 423
CSJ - SPA	27-	7-70 III, 301
CSJ - SPA	27-	7-70 V, 565
CSJ - SPA	27-	7-70 V, 674
CSJ - SPA	3-	8-70 V, 602
CSJ - SPA	6-	8-70 I, 102
CSJ - SPA	12-	8-70 II, 515
CSJ - SPA	13-	8-70 I, 583
CSJ - SPA	13-	8-70 II, 469
CSJ - SPA	13-	8-70 III, 192
CSJ - SPA	13-	8-70 V, 259
CSJ - SPA	24-	9-70 III, 287
CSJ - SPA	5-	10-70 I, 133
CSJ - SPA	5-	10-70 I, 312
CSJ - SPA	5-	10-70 I, 344
CSJ - SPA	5-	10-70 I, 356
CSJ - SPA	5-	10-70 II, 452
CSJ - SPA	5-	10-70 III, 204
CSJ - SPA	7-	10-70 VI, 290
CSJ - SPA	14-	10-70 VI, 418
CSJ - SPA	27-	10-70 I, 600
CSJ - SPA	11-	11-70 V, 91
CSJ - SPA	11-	11-70 V, 124
CSJ - SPA	24-	11-70 V, 620
CSJ - SPA	2-	12-70 II, 370
CSJ - SPA	2-	12-70 V, 320
CSJ - SPA	14-	12-70 I, 415
CSJ - SPA	14-	12-70 V, 89
CSJ - SPA	14-	12-70 V, 93
CSJ - SPA	16-	12-70 II, 203
CSJ - SPA	14-	12-70 V, 566

	T.	Pág.
1971		
CSJ - SPA	27-	1-71 III, 332
CSJ - SPA	27-	1-71 III, 135
CSJ - SPA	27-	1-71 V, 641
CSJ - SPA	27-	1-71 VI, 430
CSJ - SPA	1-	2-71 III, 171
CSJ - SPA	18-	2-71 III, 302
CSJ - SPA	18-	2-71 IV, 57
CSJ - SPA	18-	2-71 V, 250
CSJ - SPA	18-	2-71 V, 301
CSJ - SPA	18-	2-71 V, 321
CSJ - SPA	18-	2-71 V, 606
CSJ - SPA	18-	2-71 V, 607
CSJ - SPA	18-	2-71 V, 640
CSJ - SPA	15-	3-71 II, 471
CSJ - SPA	23-	3-71 II, 418
CSJ - SPA	1-	4-71 III, 290
CSJ - SPA	21-	4-71 II, 208
CSJ - SPA	21-	4-71 II, 420
CSJ - SPA	21-	4-71 III, 298
CSJ - SPA	21-	4-71 V, 237
CSJ - SPA	22-	4-71 V, 341
CSJ - SPA	22-	4-71 V, 567
CSJ - SPA	26-	4-71 IV, 252
CSJ - SPA	26-	4-71 V, 568
CSJ - SPA	26-	4-71 V, 644
CSJ - SPA	26-	4-71 VI, 480
CSJ - SPA	29-	4-71 V, 647
CSJ - SPA	4-	5-71 VI, 575
CSJ - SPA	25-	5-71 II, 332
CSJ - SPA	8-	6-71 IV, 211
CSJ - SPA	21-	6-71 III, 719
CSJ - SPA	21-	6-71 IV, 148
CSJ - SPA	22-	6-71 I, 255
CSJ - SPA	22-	6-71 III, 136
CSJ - SPA	29-	6-71 III, 712
CSJ - SPA	30-	6-71 III, 740
CSJ - SPA	30-	6-71 III, 744
CSJ - SPA	15-	7-71 V, 570
CSJ - SPA	20-	7-71 II, 543
CSJ - SPA	21-	7-71 V, 231
CSJ - SPA	21-	7-71 V, 272
CSJ - SPA	21-	7-71 V, 285
CSJ - SPA	21-	7-71 V, 539
CSJ - SPA	27-	7-71 III, 149

		T.	Pág.
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	205
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	681
CSJ - SPA	4- 8-71	III,	839
CSJ - SPA	11- 8-71	III,	380
CSJ - SCCMT	11- 8-71	IV,	230
CSJ - SPA	11- 8-71	V,	290
CSJ - SPA	11- 8-71	V,	379
CSJ - SPA	11- 8-71	V,	380
CSJ - SPA	12- 8-71	III,	279
CSJ - SPA	12- 8-71	VI,	568
CSJ - SPA	12- 8-71	VI,	571
CSJ - SPA	26-10-71	III,	374
CSJ - SPA	28-10-71	V,	572
CSJ - SPA	13-12-71	II,	472
CSJ - SPA	13-12-71	V,	342

## 1972

CSJ - CP	s/f-72	I,	108
CSJ - CP	s/f-72	I,	397
CSJ - SPA	13- 1-72	V,	630
CSJ - SPA	26- 1-72	VI,	355
CSJ - SPA	27- 1-72	V,	136
CSJ - SPA	21- 2-72	III,	689
CSJ - SPA	24- 2-72	III,	261
CSJ - SPA	6- 4-72	V,	630
CSL - SPA	20- 4-72	V,	673
CSJ - SPA	24- 4-72	V,	97
CSJ - SPA	24- 4-72	V,	572
CSJ - SPA	4- 5-72	V,	572
CSJ - SPA	4- 5-72	V,	656
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	157
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	589
CSJ - SPA	18- 5-72	III,	145
CSJ - SPA	19- 5-72	IV,	126
CSJ - SPA	25- 5-72	V,	139
CSJ - SPA	29- 5-72	I,	157
CSJ - SPA	29- 5-72	VI,	273
CSJ - SPA	29- 5-72	VI,	500
CSJ - SPA	8- 6-72	I,	345
CSJ - CP	13- 6-72	IV,	55
CSJ - SPA	14- 6-72	V,	362
CSJ - SPA	26- 6-72	V,	363
CSJ - SPA	11- 7-72	V,	634
CSJ - SPA	13- 7-72	VI,	563
CSJ - SPA	20- 7-72	V,	165

		T.	Pág.
CSJ - SPA	26- 7-72	II,	490
CSJ - SPA	2- 8-72	V,	342
CSJ - SPA	2- 8-72	V,	593
CSJ - SPA	3- 8-72	I,	271
CSJ - SPA	10- 8-72	V,	595
CSJ - SPA	11- 8-72	VI,	379
CSJ - SPA	25-10-72	V,	321
CSJ - SPA	25-10-72	V,	659
CSJ - SPA	31-10-72	I,	276
CSJ - SPA	31-10-72	V,	574
CSJ - SPA	21-12-72	I,	255
CSJ - SPA	21-12-72	I,	588
CSJ - SPA	21-12-72	V,	306
CSJ - SPA	21-12-72	V,	364

## 1973

CSJ - SCCMT	16- 1-73	II,	315
CSJ - SPA	28- 1-73	III,	345
CSJ - SPA	30- 1-73	I,	571
CSJ - SPA	30- 1-73	V,	116
CSJ - SPA	7- 2-73	VI,	461
CSJ - SPA	13- 2-73	II,	316
CSJ - SPA	15- 2-73	V,	574
CSJ - SPA	21- 3-73	II,	319
CSJ - SPA	27- 2-73	V,	140
CSJ - SPA	13- 3-73	V,	308
CSJ - SPA	21- 3-73	V,	366
CSJ - SPA	28- 3-73	VI,	381
CSJ - SPA	28- 3-73	VI,	502
CSJ - SPA	29- 3-73	III,	125
CSJ - SPA	9- 4-73	V,	575
CSJ - SPA	24- 4-73	V,	613
CSJ - SPA	24- 4-73	V,	429
CSJ - CSJ	25- 4-73	III,	263
CSJ - SPA	10- 5-73	V,	166
CSJ - SPA	21- 5-73	V,	166
CSJ - SPA	28- 5-73	I,	288
CSJ - SPA	7- 6-73	I,	105
CSJ - SPA	7- 6-73	VI,	148
CSJ - SPA	7- 6-73	V,	578
CSJ - SPA	25- 6-73	V,	167
CSJ - SPA	27- 6-73	V,	579
CSJ - SPA	3- 7-73	I,	371
CSJ - SPA	12- 7-73	V,	168
CSJ - SPA	2- 8-73	III,	279

	T.	Pág.
CSJ - SPA	2- 8-73	III, 300
CSJ - SPA	2- 8-73	V, 343
CSJ - SPA	2- 8-73	V, 643
CSJ - SPA	7- 8-73	I, 609
CSJ - SPA	7- 8-73	III, 146
CSJ - SPA	7- 8-73	III, 264
CSJ - SPA	7- 8-73	III, 303
CSJ - SPA	7- 8-73	III, 811
CSJ - SPA	7- 8-73	III, 840
CSJ - SPA	7- 8-73	V, 310
CSJ - SPA	8- 8-73	V, 323
CSJ - SPA	14- 8-73	I, 119
CSJ - SPA	14- 8-73	I, 256
CSJ - SPA	14- 8-73	V, 311
CSJ - SPA	25- 9-73	IV, 144
CSJ - SPA	25- 9-73	V, 381
CSJ - SPA	25- 9-73	V, 641
CSJ - SPA	3-10-73	V, 581
CSJ - SPA	11-10-73	V, 653
CSJ - SPA	16-10-73	I, 289
CSJ - SPA	18-10-73	II, 245
CSJ - SPA	18-10-73	V, 98
CSJ - SPA	18-10-73	V, 240
CSJ - SPA	18-10-73	V, 382
CSJ - SPA	23-10-73	I, 345
CSJ - SPA	23-10-73	V, 720
CSJ - SPA	23-10-73	V, 141
CSJ - SPA	24-10-73	V, 262
CSJ - SPA	29-10-73	III, 205
CSJ - SPA	29-10-73	V, 170
CSJ - SPA	1-11-73	V, 343
CSJ - SPA	7-11-73	I, 591
CSJ - SPA	7-11-73	III, 189
CSJ - SPA	7-11-73	III, 346
CSJ - SPA	22-11-73	III, 161
CSJ - SPA	22-11-73	III, 300
CSJ - SPA	5-12-73	I, 539
CSJ - SPA	6-12-73	VI, 80
CSJ - SPA	18-12-73	III, 347
CSJ - SPA	19-12-73	V, 582
CSJ - SPA	19-12-73	V, 583

1974

CSJ - SPA	10- 1-74	V, 583
CSJ - SPA	15- 1-74	III, 141

	T.	Pág.
CSJ - SPA	15- 1-74	III, 765
CSJ - SPA	31- 1-74	IV, 152
CSJ - SPA	18- 2-74	IV, 119
CSJ - SPA	18- 2-74	V, 642
CSJ - SPA	19- 2-74	V, 584
CSJ - SPA	20- 2-74	V, 586
CSJ - SPA	7- 3-74	V, 272
CSJ - SPA	11- 3-74	III, 265
CSJ - SPA	11- 3-74	V, 649
CSJ - SPA	21- 3-74	III, 676
CSJ - SPA	25- 3-74	V, 587
CSJ - SPA	4- 4-74	I, 201
CSJ - SPA	4- 4-74	IV, 123
CSJ - SPA	4- 4-74	IV, 231
CSJ - SPA	23- 4-74	II, 479
CSJ - SPA	2- 5-74	V, 101
CSJ - SPA	2- 5-74	V, 173
CSJ - SPA	8- 5-74	III, 713
CSJ - SPA	8- 5-74	III, 853
CSJ - SPA	8- 5-74	V, 137
CSJ - SPA	9- 5-74	V, 587
CSJ - SPA	20- 5-74	III, 199
CSJ - SPA	21- 5-74	V, 174
CSJ - SPA	28- 5-74	I, 356
CSJ - SPA	30- 5-74	III, 206
CSJ - SPA	30- 5-74	III, 342
CSJ - SPA	30- 5-74	V, 344
CSJ - SPA	5- 6-74	V, 260
CSJ - SP	5- 6-74	V, 649
CSJ - SPA	6- 6-74	V, 346
CSJ - SPA	11- 6-74	III, 219
CSJ - SPA	11- 6-74	V, 188
CSJ - SPA	26- 6-74	I, 545
CSJ - SPA	22- 7-74	III, 266
CSJ - SPA	22- 7-74	V, 175
CSJ - SPA	22- 7-74	V, 589
CSJ - SPA	30- 7-74	V, 263
CSJ - CP	13- 8-74	II, 400
CSJ - SPA	14- 8-74	V, 176
CSJ - SPA	9-10-74	V, 590
CSJ - SPA	10-10-74	III, 652
CSJ - SPA	10-10-74	V, 591
CSJ - SPA	14-10-74	V, 347
CSJ - SPA	14-10-74	V, 683
CSJ - SPA	16-10-74	V, 720
CSJ - SPA	29-10-74	V, 721

	<i>T. Pág.</i>		<i>T. Pág.</i>		
CSJ - SPA	11-11-74	VI, 539	CSJ - SPA	3-12-74	V, 349
CSJ - SPA	12-11-74	III, 293	CSJ - CP	3-12-74	VI, 274
CSJ - SPA	12-11-74	V, 311	CSJ - CP	3-12-74	VI, 292
CSJ - SPA	12-11-74	V, 349	CSJ - SPA	3-12-74	VI, 400
CSJ - SPA	12-11-74	V, 591	CSJ - SPA	3-12-74	VI, 549
CSJ - SPA	14-11-74	V, 111	CSJ - SPA	11-12-74	III, 211
CSJ - SPA	18-11-74	V, 705	CSJ - SPA	12-12-74	III, 153
CSJ - SPA	21-11-74	II, 514	CSJ - SPA	12-12-74	V, 627
CSJ - SPA	21-11-74	V, 179	CSJ - SPA	16-12-74	III, 142
CSJ - SPA	21-11-74	V, 312	CSJ - SPA	19-12-74	III, 154
CSJ - CP	3-12-74	III, 854	CSJ - SPA	19-12-74	III, 185
CSJ - CP	3-12-74	III, 913	CSJ - SPA	19-12-74	IV, 124
CSJ - CP	3-12-74	III, 918	CSJ - SPA	19-12-74	V, 366
CSJ - CP	3-12-74	III, 919	CSJ - SPA	19-12-74	V, 627
CSJ - CP	3-12-74	III, 920			

### III. INDICE POR DISPOSICIONES LEGALES DEL TOMO VI (Las cifras remiten a los números y no a las páginas) \*

#### 1. CONSTITUCION NACIONAL:

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
99 .....	5, 1239, 1279, 1407, 1431.
101 .....	1239, 1279, 1366, 1367, 1375, 1426.
102 .....	1239.
105 .....	1431.

#### 2. CODIGO CIVIL:

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
4 .....	57, 1366, 1397.
12 .....	1300, 1321.
417 .....	1307.
547 .....	1426.
1426 .....	1346, 1375.
1427 .....	1366, 1375, 1393.
1746 .....	1366.
1865 .....	1420.

#### 3. LEY DE EXPROPIACION

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
1 .....	1242.
2 .....	1, 3, 1260, 1267.
3 .....	3, 13, 16, 30, 1239, 1240, 1268, 1271, 1274, 1366.
4 .....	1316.
5 .....	7, 1241, 1249, 1261, 1333.
6 .....	1343, 1384, 1426.
7 .....	1261, 1326, 1343, 1420.
8 .....	37, 57, 1333, 1429, 1431, 1420, 1430.
9 .....	7, 1244, 1245, 1246, 1247, 1259.
10 .....	11, 13, 1266, 1308.
11 .....	2, 3, 4, 11, 12, 13, 1260, 1268, 1281, 1307.
12 .....	1308.

\* Los números de uno y dos dígitos corresponden a la Doctrina Administrativa (Segunda Parte).

16 .....	1286, 1289, 1327.
19 .....	1277, 1287, 1420.
20 .....	1277.
21 .....	1277, 1289, 1381.
22 .....	1277, 1289, 1295, 1300, 1304, 1330, 1240.
23 .....	1261, 1277, 1300, 1304.
24 .....	1277.
25 .....	13, 1277, 1321.
26 .....	5, 13, 1260, 1277, 1313, 1315, 1316, 1318, 1320, 1329, 1330, 1333, 1359, 1420.
27 .....	1277, 1420.
28 .....	1277, 1420.
29 .....	1261, 1271, 1277, 1320.
30 .....	1277, 1321, 1397, 1398, 1399.
32 .....	27, 1277, 1308, 1426.
33 .....	1277, 1375, 1398, 1399.
34 .....	1277.
35 .....	28, 30, 33, 1277, 1364, 1366, 1367, 1369, 1372, 1373, 1374, 1379, 1380, 1381, 1383, 1384, 1385, 1397.
36 .....	1363, 1366, 1388.
37 .....	1366, 1388.
38 .....	1308, 1397.
40 .....	42, 1240, 1277, 1366, 1420, 1436.
41 .....	1277, 1424, 1436.
42 .....	1277, 1316, 1329, 1333, 1342, 1420, 1431.
43 .....	1289, 1326.
44 .....	1326, 1342, 1343, 1420, 1431.
45 .....	1261, 1329, 1342, 1431.
47 .....	24.
51 .....	12, 13, 16, 24, 1281, 1828, 1283, 1284, 1286, 1287, 1289, 1327, 1366.
52 .....	12, 24, 1282, 1283, 1284, 1286, 1287, 1289, 1327, 1366.
53 .....	1345.

#### 4. LEY DE REFORMA AGRARIA:

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
1 .....	1279.
19 .....	5, 45, 1250, 1252, 1253, 1254, 1264, 1265, 1353, 1408 1404, 1410.
22 .....	5, 1250, 1252, 1253, 1408.
23 .....	5.

24 .....	45, 1375.
25 .....	45, 1346, 1360, 1366, 1375, 1374.
26 .....	1254, 1262, 1265, 1353, 1407.
27 .....	1254, 1264, 1265, 1402, 1408.
29 .....	1254, 1255, 1262, 1263, 1264, 1279, 1323, 1407, 1408.
30 .....	1263, 1264, 1279, 1323, 1324, 1408.
31 .....	1279, 1323.
32 .....	1250, 1261, 1263, 1408.
33 .....	5, 1251, 1254, 1264, 1262, 1265, 1279, 1284, 1286, 1324, 1353, 1366, 1402, 1403, 1405, 1406, 1407, 1408, 1410, 1411.
35 .....	1275.
36 .....	1242, 1279, 1287, 1302, 1327, 1344, 1347, 1348, 1352, 1360, 1375.
37 .....	1282, 1283, 1284, 1286, 1287, 1327.
38 .....	1279, 1322, 1323, 1327.
53 .....	1284.
59 .....	1255.
60 .....	1287.
69 .....	43.
83 .....	46.
93 .....	5.
148 .....	46.
166 .....	1250.
171 .....	1250.
172 .....	1402.
173 .....	49, 53, 1402.
174 .....	5, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 1262, 1264, 1266, 1402, 1405, 1406, 1408, 1409, 1411, 1412.
178 .....	1262, 1264, 1284, 1402, 1405, 1408, 1411, 1412.
179 .....	5, 45, 46, 49, 1284, 1402, 1407, 1411, 1427.
198 .....	1255, 1279, 1393.
208 .....	53.

## 5. CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL:

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
5 .....	1300.
9 .....	1366.
12 .....	1387.

13	1366, 1412.
133	1295.
150	1304.
156	1300.
174	1358, 1364.
176	1287.
177	1398, 1399.
179	1287.
188	1412.
189	1353.
205	1426, 1436.
206	1431.
222	1283.
229	1295, 1300.
230	1295.
232	1300.
233	1300, 1343.
237	1279.
238	1279.
247	1421.
248	1279, 1421.
257	57, 1430.
282	1321.
315	1279.
329	1279.
386	1322.
407	1346.
477	1364, 1375.
479	1375.
480	1375, 1398.
481	1375.

6. LEY DE HIDROCARBUROS:

*Artículos*

1	3, 11.
2	1279.
45	1247.

7. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA:

*Artículos*

*Números*

55	1302.
56	1302.

## 8. LEY DE JURAMENTO:

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
1 .....	16.
9 .....	16.

## 9. LEY ORGANICA DE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL:

<i>Artículos</i>	<i>Números</i>
59 .....	42.
64 .....	16.



IV. INDICE SISTEMATICO (Tomos, I, II, III, vols. 1 y 2, IV, V, vol. 1 y 2 y VI)

TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	9
Abreviaturas .....	11
 PRIMERA PARTE: ESTUDIOS	
POTESTADES PUBLICAS Y PODERES DISCRECIONALES .....	13
— <i>Los límites del Poder discrecional de las Autoridades Administrativas</i> .....	15
I. Introducción .....	15
II. Límites derivados del Principio de la legalidad .....	20
1. Principios generales .....	20
2. Límites en la determinación del presupuesto de hecho del acto administrativo discrecional .....	21
A. Introducción .....	21
B. La comprobación de los hechos .....	22
C. La calificación de los presupuestos de hecho .....	24
3. Límites en la finalidad perseguida por el Legislador .....	28
III. Límites derivados de la forma de apreciación de los hechos .....	30
1. Introducción .....	30
2. El Principio de la Racionalidad .....	33
3. El Principio de la Justicia .....	36
4. El Principio de la Igualdad .....	37
5. El Principio de la Proporcionalidad .....	38
IV. Conclusión: La discrecionalidad no implica arbitrariedad .....	39
— <i>Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias</i> .....	43
I. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
1. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
2. La Transacción en el Derecho Público .....	44

	<i>Págs.</i>
3. Las "concesiones recíprocas" como requisito esencial de la transacción	45
4. Las normas de competencia	46
5. La disponibilidad de derechos	47
6. La indisponibilidad en las competencias regladas y la revocación de los actos administrativos fiscales	48
7. Las fases de la actividad tributaria	50
II. La Potestad Tributaria y su indisponibilidad	50
8. El Poder Público y las Potestades Públicas	50
9. La potestad y el derecho subjetivo	52
10. La potestad tributaria	52
11. La potestad sancionadora	53
12. La potestad tributaria y la reserva legal	54
13. La indisponibilidad de la potestad tributaria	55
III. La Competencia tributaria de inspección, y liquidación y su indisponibilidad	58
14. La competencia tributaria	58
15. Las fases de la competencia tributaria	60
16. El carácter vinculado de la competencia tributaria	61
17. La indisponibilidad de la competencia tributaria	63
18. La indisponibilidad de la competencia sancionadora	64
19. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia tributaria de inspección y liquidación	64
20. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal	67
21. Conclusión	67
IV. La Competencia tributaria de cobro y recaudación de los tributos y su disponibilidad	68
22. El carácter vinculado de la competencia tributaria en este aspecto	68
23. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el carácter excepcional del artículo 49 <i>ejusdem</i>	70
24. Los supuestos del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales	72
25. La revocación por sólo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales	73
26. La revocación de los actos administrativos fiscales y la competencia de los órganos jurisdiccionales	74
27. La fórmula transaccional en Derecho Público de S. Guicciardi	76
28. La intransigibilidad de la "anulación" de los actos administrativos fiscales	76
29. Conclusión	77

## SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

## EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

I.	EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL .....	81
1.	La Supremacía Constitucional .....	81
2.	Las Normas Constitucionales .....	106
A.	Las Normas Programáticas .....	106
B.	Los Poderes Implícitos .....	110
C.	Las Actas Constitutivas de los Gobiernos de Facto .....	114
3.	El Objeto de la Constitución: El Estado de Derecho .....	118
4.	La Reforma y Enmiendas Constitucionales .....	118
5.	Poder derogatorio .....	121
II.	EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO .....	131
1.	La Ley .....	131
2.	El ordenamiento jurídico .....	131
3.	Los principios generales del derecho .....	131
4.	El derecho público y el derecho administrativo .....	131
III.	EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO .....	133
IV.	EL PODER PUBLICO .....	137
1.	El Principio de la alternabilidad .....	137
2.	El Principio de la estabilidad .....	143
3.	El Ejercicio del Poder Público .....	143
A.	Las Ramas del Poder Público .....	143
B.	El Principio de la Separación de Poderes .....	147
C.	La Usurpación de Funciones .....	158
4.	El Poder Legislativo y la actividad legislativa .....	201
A.	El Congreso y la potestad legislativa .....	201
B.	La Ley .....	204
a.	Concepto .....	204
b.	Carácter .....	211
c.	La Reserva legal .....	211
d.	Formación, Promulgación, Publicación .....	212
e.	Interpretación .....	216
f.	Efectos .....	247
a'.	Vigencia .....	247
b'.	Situaciones jurídicas generales .....	247
c'.	Irretroactividad .....	248
g.	Poder Derogatorio .....	257
a'.	Derogación implícita .....	257
b'.	Colisión .....	258
c'.	Supervivencia de la Ley derogada .....	262
h.	Clases de Ley .....	268
a'.	Ley Orgánica .....	268
b'.	Ley Nacional .....	268

	<i>Págs.</i>
c'. Ley Especial .....	268
d'. Ley de Presupuesto .....	269
e'. Ley de Orden Público .....	269
i. Inconstitucionalidad de la Ley .....	270
C. Actos parlamentarios sin forma de ley (actos privativos) .....	271
5. El Poder Judicial .....	274
6. El Poder Ejecutivo .....	276
A. El Presidente de la República y los actos de Gobierno .....	276
B. La Actividad Administrativa .....	276
a. Actos de autoridad y actos de gestión .....	276
b. Las potestades administrativas .....	277
c. La función administrativa .....	284
C. La Administración Pública .....	284
a. Régimen de Derecho Público .....	284
b. Definición .....	284
c. Carácter instrumental .....	288
d. Prerrogativas .....	288
e. Clases .....	288
a'. Administración Consultiva .....	288
b'. Administración Contralora .....	289
D. Las Personas Públicas .....	290
a. La Personalidad jurídica de la Nación y el Fisco Nacional .....	290
b. Personas Públicas territoriales y no territoriales .....	297
c. Los Institutos Autónomos .....	297
E. Los Servicios Públicos .....	297
F. La Policía Administrativa y la potestad sancionadora .....	313
a. Medidas de Policía .....	313
b. Sanciones administrativas y multas .....	322
G. La Administración Descentralizada: Institutos Autónomos .....	333
a. La descentralización funcional .....	333
b. La autonomía .....	347
c. Las prerrogativas y privilegios .....	351
d. Las Empresas del Estado: CANTV .....	356
H. La Responsabilidad Administrativa .....	360
V. LOS DERECHOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES .....	373
1. Limitaciones .....	373
2. La Nacionalidad .....	375
A. La Regulación .....	375
B. Igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros y entre venezolanos por nacimiento y naturalización .....	377
C. Nacionalidad originaria .....	388
D. Nacionalidad derivada .....	389
E. Nulidad .....	392
3. Igualdad ante la ley .....	395
A. Sentido de la igualdad .....	395

	<i>Págs.</i>
B. Igualdad Tributaria .....	402
4. El derecho a ser juzgado por sus jueces naturales .....	414
5. El derecho de petición .....	415
6. La libertad de cultos .....	417
7. La libertad de tránsito .....	420
8. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza .....	426
9. El derecho al trabajo: profesiones liberales .....	457
10. La libertad económica .....	460
A. Los conceptos de empresa e industria .....	460
B. Las limitaciones a la libertad de contrataciones .....	465
a. Los contratos de arrendamiento: régimen de regulación de alquileres .....	465
b. El contrato de juego del 5 y 6 (Carreras de caballos) ..	495
c. El contrato de seguro: régimen de las empresas de seguro	513
d. El contrato de crédito: régimen de las empresas bancarias	519
C. Las limitaciones a la libertad de comercio .....	519
11. Los Derechos Políticos .....	524
A. El derecho al sufragio .....	524
a. Condiciones de elegibilidad .....	525
b. Voto secreto .....	539
c. El Escrutinio y los sistemas electorales .....	541
d. Competencias del Consejo Supremo Electoral .....	546
e. Nulidad de las elecciones .....	548
B. Los Partidos Políticos .....	560
12. El derecho de propiedad .....	574
VI. EL ESTADO DE DERECHO .....	575
1. El Principio de la legalidad .....	575
A. La Legalidad administrativa .....	575
B. La Legalidad fiscal .....	593
C. La Legalidad procesal .....	598
D. La Legalidad electoral .....	601
E. La presunción de legitimidad .....	601
2. Los Poderes discrecionales: la discrecionalidad administrativa ....	602
A. Las dos categorías de actos administrativos .....	602
a. Los actos administrativos discrecionales .....	602
b. Los actos administrativos reglados .....	606
B. Procedencia de las facultades discrecionales .....	607
a. Cuando la ley expresamente lo consagra .....	607
b. Cuando se trate de medidas en que esté interesado el orden público .....	610
C. La Justificación del Poder Discrecional .....	610
D. La forma de ejercicio del Poder Discrecional .....	611
E. Control del Poder Discrecional .....	613
F. Los límites del Poder Discrecional .....	614

	<i>Págs.</i>
a. Sumisión a la finalidad perseguida por el legislador . . . .	614
b. Sumisión al Principio de la legalidad administrativa . . . .	614
G. Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad . . . .	621
INDICE DEL TOMO I . . . . .	623
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomo I) . . . . .	625
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomo I) . . . . .	639
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO I . . . . .	643

TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y  
TRIBUTARIO DEL ESTADO

Presentación .....	IX
Prólogo .....	1
Abreviaturas .....	11

PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

REGIMEN MUNICIPAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA PUBLICA .....	13
---------------------------------------------------------------------------------	----

— <i>El régimen de Gobierno del Distrito Federal</i> .....	15
------------------------------------------------------------	----

I. INTRODUCCION: La Autonomía .....	15
II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL .....	18
1. Introducción .....	18
2. La Función Ejecutiva en el Distrito Federal .....	26
A. Introducción .....	26
B. La Función de Gobierno .....	27
a. Funciones en relación al Poder Nacional .....	28
b. Funciones como primera autoridad de policía en el Dis- trito Federal .....	29
C. La Función Administrativa .....	30
a. Funciones administrativas generales .....	31
b. Funciones administrativas en relación al Concejo Muni- cipal .....	31
c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias admi- nistrativas del Distrito .....	32
d. Funciones reglamentarias .....	32
e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales .....	33
f. Funciones Administrativas en relación a los contratos mu- nicipales .....	33
g. Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales .....	33
3. La Función Deliberativa en el Distrito Federal .....	33
A. Introducción .....	33
B. Funciones Normativas .....	35
C. Funciones Deliberativas Generales .....	37
D. Funciones Deliberativas en Relación con el propio Concejo ..	38
E. Funciones Deliberativas en relación con la Administración Municipal .....	38
a. Creación de Servicios Públicos .....	38

	<i>Págs.</i>
b. Administración Financiera .....	38
c. Funcionarios Públicos .....	38
d. Control de la Administración Municipal .....	39
III. CONSECUENCIAS .....	40
1. Introducción .....	40
2. El Ejercicio de la Potestad Jerárquica .....	45
3. Los Poderes de Organización y el Nombramiento de Funcionarios o Empleados Municipales .....	49
— <i>El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Inter-</i> <i>municipal en Materia de Urbanismo</i> .....	55
1. La Zona Metropolitana de Caracas y la cooperación Intermunicipal	55
2. Las Competencias en Materia de Urbanismo .....	61
3. La Mancomunidad en Materia de Planeamiento Urbano en el Area Metropolitana .....	66
4. Conclusión .....	68
— <i>La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para</i> <i>su Estudio</i> .....	71
I. INTRODUCCION .....	72
II. LA HACIENDA PUBLICA .....	73
1. Nociones Previas .....	73
2. El Poder Público .....	74
3. La Hacienda Pública .....	75
4. Antecedentes Constitucionales .....	75
5. Advertencia .....	76
III. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL .....	77
1. Nociones Previas .....	77
2. La Hacienda Pública Nacional .....	77
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional	78
A. Principio de la Legalidad del Tributo .....	78
B. Principio de la Generalidad del Tributo .....	80
C. Principio de la Igualdad Tributaria .....	80
D. Principio de la no Confiscación .....	81
E. Prohibición de establecer Impuestos pagaderos en Servicio Personal .....	82
F. Exigencia de un Término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria .....	82
4. Los Bienes Nacionales .....	84
A. Dominio y Explotación sobre los Bienes Nacionales .....	85

	<i>Págs.</i>
B. Las Tierras de las Concesiones Mineras .....	85
C. La Explotación de los Recursos Naturales .....	85
D. Las Minas e Hidrocarburos, Salinas, Tierras Baldías y Ostrales de Perlas Nacionales .....	85
E. La Enajenación de Bienes del Dominio Privado de la República .....	86
F. La Confiscación de Bienes .....	86
G. Las Armas de Guerra .....	87
H. Enumeración de los Bienes Nacionales .....	87
5. Los Ingresos Nacionales .....	89
A. Ingresos Ordinarios .....	90
a. Impuestos directos .....	90
b. Impuestos indirectos .....	91
a'. Aduaneros (externos) .....	91
b'. Aduaneros (internos) .....	92
c'. Sobre transacciones y registro .....	93
d'. Otros ingresos .....	93
c. Tasas .....	94
d. Contribuciones especiales .....	94
e. Ingresos del dominio fiscal .....	95
B. Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera .....	96
C. Ingresos Extraordinarios .....	97
a. Operaciones de Crédito Público .....	97
a'. Finalidad .....	97
b'. Ley especial .....	97
c'. Competencia para obligarse .....	97
b. Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales .....	98
D. Enumeración de los Ingresos Nacionales .....	98
a. Ingresos públicos nacionales ordinarios .....	98
b. Ingresos públicos nacionales extraordinarios .....	99
6. Los Gastos Nacionales .....	100
7. Los Créditos Adicionales .....	100
A. Facultad de decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros .....	100
B. Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso .....	100
C. Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional ..	100
D. Antecedentes Constitucionales .....	101
8. La Ley de Presupuesto .....	101
A. Elaboración del Proyecto de Ley .....	101
B. Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas ..	101
C. Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley .....	102
D. El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas .....	103
E. Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto .....	103
F. Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto .....	104

	<i>Págs.</i>
9. Las Obligaciones Nacionales .....	104
10.- La Contraloría General de la República .....	104
A. Naturaleza de la Contraloría General de la República .....	104
B. El Contralor General de la República .....	104
a. Su carácter de Jefe de la Contraloría General de la República .....	105
b. Requisitos para ser Contralor General de la República .....	105
c. Elección del Contralor General de la República .....	105
d. Falta absoluta del Contralor General de la República ..	105
e. Falta temporal del Contralor General de la República ..	105
f. Informe anual al Congreso .....	106
C. Función de la Contraloría General de la República .....	106
11. La Noción del Fisco Nacional. Su Crítica .....	106
A. La doble Personalidad del Estado .....	106
a. El Estado-Poder .....	107
b. El Estado-Persona jurídica .....	108
B. Crítica de esta Diferenciación .....	108
12. Los Institutos Autónomos .....	110
13. El Procurador General de la República .....	111
<b>IV. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL .....</b>	<b>112</b>
1. Nociones Previas .....	112
2. La Hacienda Pública Estadal .....	112
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estadal	113
4. Los Bienes Estadales .....	113
5. Los Ingresos Estadales .....	114
A. Ingresos Estadales .....	115
a. Ingresos ordinarios .....	115
a'. Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva .....	115
b'. Impuesto sobre el consumo de bienes .....	115
a". Bienes producidos en su territorio .....	115
b". Bienes producidos fuera de su territorio .....	116
b. Ingresos extraordinarios .....	116
a'. Ingresos provenientes de la administración de los bienes estadales .....	116
b'. Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público .....	116
B. Ingresos provenientes del Situado Constitucional .....	117
a. Constitución del situado constitucional .....	117
b. Inversión del situado constitucional .....	117
c. Intervención del Poder Nacional .....	117
C. Ingresos provenientes de Asignaciones Económicas Especiales relacionadas con los Bienes que administra el Poder Nacional	118

	<i>Págs.</i>
6. Los Gastos Estadales .....	119
7. El Presupuesto Estatal .....	119
8. La Contraloría Estatal .....	119
<b>V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL .....</b>	<b>120</b>
1. Nociones Previas .....	120
2. La Hacienda Pública Municipal .....	120
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal .....	121
4. Los Bienes Municipales .....	121
5. Los Ingresos Municipales .....	122
A. Ingresos Municipales .....	122
a. Ingresos ordinarios .....	122
a'. Prohibición constitucional en materia impositiva .....	122
b'. Ingresos ordinarios .....	123
b. Ingresos extraordinarios .....	126
a'. Operaciones de Crédito Público .....	126
b'. Enajenación de Ejidos y bienes propios .....	126
c'. Enumeración de los Ingresos Municipales extraordinarios .....	126
6. Los Gastos Municipales .....	127
7. El Presupuesto Municipal .....	127
8. La Contraloría Municipal .....	128

## SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO ....	129
<b>I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO .....</b>	<b>131</b>
1. Los Estados Federados .....	131
A. Las Constituciones Estadales .....	131
B. La Autonomía Estatal .....	132
C. La División Político-Territorial .....	132
D. El Situado Constitucional .....	137
E. Los Poderes Estadales .....	139
a. El Poder Legislativo .....	139
a'. Las Asambleas Legislativas .....	139
b'. Las Leyes Estadales .....	147
b. El Poder Ejecutivo: Los gobernadores y la administración estatal .....	147
2. El Distrito Federal .....	166
A. Autonomía Municipal .....	166
B. Competencias del Concejo Municipal .....	169
C. Competencias del Gobernador .....	193
D. Representación .....	211

	<i>Págs.</i>
3. Las Municipalidades .....	211
A. Autonomía Municipal .....	211
B. Organización y Funcionamiento .....	227
C. Competencia .....	246
a. Aspectos Generales .....	246
b. Transporte .....	255
c. Urbanismo .....	259
d. Servicio de Gas .....	264
e. Espectáculos Públicos .....	268
f. Cementerios .....	269
g. Caminos .....	272
h. Casas de Empeño .....	274
i. Servicios Públicos .....	278
D. Ordenanzas Municipales .....	278
a. Naturaleza de las Ordenanzas .....	278
b. Publicación .....	281
c. Nulidad .....	282
E. Bienes Ejidos .....	282
II. LA ORDENACION TRIBUTARIA DEL ESTADO .....	283
1. Contribuciones Nacionales .....	283
A. Impuestos .....	283
B. Tasas .....	287
C. Prescripción de Créditos Fiscales .....	308
D. La Ley Tributaria .....	320
2. Contribuciones Estadales .....	324
3. Contribuciones Municipales .....	335
A. Impuestos .....	335
a. Competencia .....	335
b. Exoneraciones .....	353
c. Solvencias .....	362
B. Tasas .....	371
C. Patentes de Industria y Comercio .....	382
a. Objeto .....	382
b. Fijación y Cálculo .....	422
4. Cuestiones Controvertidas .....	449
A. Doble Imposición .....	449
B. Tributación entre Entidades Públicas .....	452
C. Contribución de Mejoras .....	452
D. Impuestos sobre Cigarrillos .....	454
E. Impuestos sobre licores .....	460
F. Impuestos a la Gasolina .....	474
G. Impuestos sobre Inmuebles .....	476
H. Impuestos sobre el Ganado .....	481
I. Impuestos a la Navegación .....	494

	<i>Págs.</i>
J. Impuestos a la Importación .....	495
K. Impuestos al Tráfico de Bienes .....	497
L. Impuestos sobre Apuestas Lícitas .....	498
M. Impuestos sobre las Telecomunicaciones .....	508
III. BIENES DEL ESTADO .....	511
1. Dominio Público .....	511
A. Características .....	511
B. Afectación .....	515
C. Dominio Hídrico .....	518
D. Playas .....	523
E. Concesión de Uso .....	528
2. Tierras Baldías .....	530
3. Sub-Suelo .....	539
4. Titularidad .....	544
INDICE DE LOS TOMOS I Y II .....	551
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I y II) .....	553
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I y II) .....	581
INDICE SISTEMATICO (Tomos I y II) .....	587

## TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

## Vol. 1: REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

Presentación .....	3
Abreviaturas .....	7

## PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	9
---------------------------------	---

— <i>Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos</i> .....	11
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. INTRODUCCION .....	11
-----------------------	----

II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FONDO .....	15
----------------------------------------------------------------------------------	----

III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA .....	21
-------------------------------------------------------------------------------	----

— <i>Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano</i> .....	25
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. INTRODUCCION .....	26
-----------------------	----

II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD .....	27
-----------------------------------	----

1. La Inconstitucionalidad .....	27
----------------------------------	----

A. La inconstitucionalidad de los actos administrativos .....	27
---------------------------------------------------------------	----

B. La usurpación de funciones .....	28
-------------------------------------	----

a. La usurpación de autoridad .....	28
-------------------------------------	----

b. La usurpación de funciones .....	29
-------------------------------------	----

c. Precisión terminológica .....	30
----------------------------------	----

2. La Ilegalidad .....	32
------------------------	----

A. Noción previa .....	32
------------------------	----

B. La extralimitación de atribuciones .....	33
---------------------------------------------	----

C. El abuso o exceso de poder .....	38
-------------------------------------	----

D. La desviación de poder .....	38
---------------------------------	----

E. El vicio de forma .....	41
----------------------------	----

a. El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración .....	43
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

b. El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo .....	44
----------------------------------------------------------------------------------	----

c. El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo .....	45
----------------------------------------------------------------------------------	----

F. Los actos administrativos contrarios a Derecho .....	47
---------------------------------------------------------	----

	<i>Págs.</i>
III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD .....	48
1. Noción previa .....	48
2. Los recursos administrativos .....	49
A. Noción previa .....	49
B. Los principales recursos administrativos .....	49
a. El recurso de reconsideración .....	49
b. El recurso jerárquico .....	50
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos	51
D. La decisión de los recursos administrativos .....	51
3. Los recursos jurisdiccionales .....	53
A. Noción previa .....	53
B. Los tipos de recursos jurisdiccionales .....	53
a. El recurso de inconstitucionalidad de los actos administra-	
tivos generales .....	53
b. El recurso contencioso-administrativo de anulación de los	
actos administrativos .....	54
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales	55
D. La decisión de los recursos jurisdiccionales .....	56
E. Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales	57
4. La Excepción de Ilegalidad .....	57
IV. CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD .....	58
1. Los efectos de la ilegalidad respecto al Acto Administrativo .....	58
A. Noción Previa .....	58
B. La nulidad del acto administrativo .....	58
C. La anulabilidad del acto administrativo .....	62
2. La constatación de la ilegalidad .....	63
— <i>Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos</i>	
<i>en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano</i>	65
I. INTRODUCCION .....	65
A. Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso .....	65
a. La legitimación activa: el interés legítimo .....	66
b. Agotamiento de la vía administrativa y caducidad .....	68
B. Ambito y dominio de la jurisdicción .....	69
a. Concepto de acto administrativo .....	69
b. Exclusión de los actos materiales .....	71
c. Exclusión de los hechos administrativos .....	72
C. Las tres condiciones de recurribilidad .....	74
II. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINI-	
NITIVO .....	74
A. Concepto: resolución final .....	74
B. La jurisprudencia .....	75
C. La doctrina .....	77

	<i>Págs.</i>
D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	80
E. Actos de trámite con fuerza de definitivos .....	82
III. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO .....	83
A. Concepto: la impugnabilidad .....	83
B. La jurisprudencia .....	84
C. La doctrina .....	86
D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	88
IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME .....	89
A. Concepto: interposición en tiempo .....	89
B. La jurisprudencia .....	91
C. Lapsos general y especiales .....	92
D. Inimpugnabilidad de actos derivados .....	94
V. CONCLUSION .....	95
Actos Definitivos, que causen estado, no firmes .....	95
— <i>Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio Solve et Repete</i> .....	
I. INTRODUCCION .....	97
II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	98
1. El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional .....	98
2. Las Prerrogativas de la Administración .....	100
A. La presunción de legitimidad de los actos administrativos ..	100
B. La ejecutividad de los actos administrativos .....	102
C. La ejecutoriedad de los actos administrativos- .....	104
3. Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo .....	108
III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE .....	110
IV. CONCLUSION .....	114

## SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . .	119
I. LOS REGLAMENTOS . . . . .	119
1. La potestad Reglamentaria . . . . .	119
2. Reglamentos Ejecutivos . . . . .	125
3. Reglamentos Complementarios . . . . .	135
4. Irretroactividad de los Reglamentos . . . . .	136
5. Mutabilidad de los Reglamentos . . . . .	137
6. Límites de la Potestad Reglamentaria . . . . .	137
7. Vigencia . . . . .	137
8. Generalidad . . . . .	137
9. Diferencias entre los actos reglamentarios y actos individuales . . . .	138
II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO . . . . .	139
1. Regulación de Procedimiento . . . . .	139
2. Los Sujetos . . . . .	143
A. La Administración . . . . .	143
a. Los órganos colegiados . . . . .	143
b. La delegación de atribuciones . . . . .	149
c. La formación de la voluntad . . . . .	149
B. Los interesados . . . . .	149
a. Representación . . . . .	149
b. El derecho a ser oído y a la defensa . . . . .	150
c. El derecho a obtener copias de las actuaciones . . . . .	155
3. Iniciación: Las Actas . . . . .	155
4. Consultas previas . . . . .	156
5. Pruebas . . . . .	156
6. Decisión . . . . .	158
7. Documentación . . . . .	158
8. Vicios: efectos . . . . .	161
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	165
1. Los hechos jurídicos . . . . .	165
A. El hecho jurídico . . . . .	165
B. El acto jurídico . . . . .	165
2. Los Actos de la Administración: Actos Administrativos y Actos de Derecho Privado . . . . .	166
3. La Noción de Acto Administrativo . . . . .	168
A. Definición . . . . .	168
B. Caracterización . . . . .	172
a. Criterio de la naturaleza de la actividad . . . . .	172
b. Criterio de la función administrativa . . . . .	177
c. Características . . . . .	185
4. Clases de Actos Administrativos . . . . .	186
A. Por los efectos: actos generales e individuales . . . . .	186

B.	Por la forma de sujeción a la legalidad: actos reglados y discrecionales .....	190
C.	Por la formación de la voluntad administrativa: actos complejos y actos tácitos .....	191
5.	Requisitos de validez de los Actos Administrativos .....	192
A.	Enumeración .....	192
B.	Requisitos de fondo .....	194
a.	La competencia .....	194
b.	La finalidad .....	200
c.	Supuestos de derecho .....	201
d.	Los supuestos de hecho: la causa .....	206
a'.	La apreciación de los hechos .....	206
b'.	La prueba en el acto administrativo .....	210
C.	Requisitos de forma .....	212
a.	La regulación de las formas .....	212
b.	La formación de la voluntad .....	217
c.	Las formas externas: forma escrita, firma y refrendo .....	222
d.	La motivación de los actos administrativos .....	223
6.	Efectos del acto administrativo .....	268
A.	Presunción de legalidad, legitimidad y veracidad .....	268
B.	La eficacia del acto administrativo .....	280
a.	El inicio de los efectos: la notificación y la publicación ..	280
b.	Obligatoriedad .....	285
c.	La condición suspensiva y resolutoria .....	289
d.	La irretroactividad de los actos administrativos .....	290
e.	La suspensión de los efectos de los actos administrativos ..	293
C.	La consolidación de los efectos de los actos administrativos ..	294
a.	Actos administrativos firmes y actos administrativos que causan estado .....	294
b.	La cosa juzgada administrativa: actos administrativos definitivos .....	296
c.	Valor probatorio de los actos administrativos .....	300
D.	La ejecución de los actos administrativos .....	303
a.	La ejecutividad .....	303
b.	La ejecutoriedad .....	306
7.	Los vicios de los actos administrativos .....	307
A.	Vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad .....	307
B.	Los vicios de fondo .....	308
a.	La incompetencia .....	308
a'.	La usurpación de funciones .....	308
b'.	La extralimitación de atribuciones .....	329
b.	La desviación de poder .....	333
c.	El exceso o abuso de poder: el falso supuesto .....	339

	<i>Págs.</i>
C. Los vicios en la forma .....	344
D. La consecuencia de los vicios: la nulidad y la anulabilidad ..	348
E. La convalidación .....	350
8. La revisión de los actos administrativos .....	356
A. La Revisión de Oficio .....	356
a. La Revocación .....	356
b. Derogación tácita .....	374
B. Los recursos administrativos .....	374
C. La revisión jurisdiccional .....	374
INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, vol. 1 .....	381
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, vol. 1) .....	383
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, vol. 1) ..	405
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, vol. 1) .....	415

## TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Vol. 2: RECURSOS Y CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS

Presentación .....	435
Abreviaturas .....	439

## PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	441
-------------------------------------	-----

— <i>La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos</i> .....	443
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

I. INTRODUCCION .....	443
-----------------------	-----

II. FORMALIDADES PREVIAS A LA CONCLUSION DEL CONTRATO .	445
---------------------------------------------------------	-----

1. Introducción .....	445
2. La intervención de Organos Consultivos .....	445
A. Noción Previa .....	446
a. Nota previa .....	446
b. La enajenación de bienes muebles .....	446
c. La adquisición de bienes .....	447
d. La sanción de la vinculatoriedad .....	447
C. La Consulta no vinculante .....	448
3. La verificación presupuestaria: el Control Previo de Compromisos .	449
A. La previsión legal .....	449
B. El Control Previo sobre el Compromiso .....	449
a. Nociones Generales .....	449
b. El Control sobre el Compromiso .....	450
a'. Noción Previa .....	450
b'. Control sobre la legalidad del compromiso .....	450
c'. Control sobre la disponibilidad del crédito .....	452
d'. El control sobre los precios .....	452
c. Ambito del control previo de compromisos .....	452
a'. Según el objeto del contrato .....	452
b'. Según la cuantía del contrato .....	453
C. Efectos del control previo de compromisos .....	454
a. Efectos tradicionales del crédito presupuestario .....	454
b. Efectos de la formalidad del control previo .....	455
a'. Noción previa .....	455
b'. Efectos sobre el futuro contrato .....	455
c. Efectos de la ausencia de control previo .....	457
4. La Autorización Legislativa .....	459
A. La intervención del Organo Legislativo en la Contratación Administrativa .....	459

	<i>Págs.</i>
B. La Autorización Legislativa .....	461
a. Noción Previa .....	461
b. Formas de la autorización legislativa .....	462
a'. Autorización por Ley formal .....	462
b'. Autorización por medio de Acuerdo .....	463
c. Naturaleza de la Autorización Legislativa .....	463
d. Efectos de la autorización .....	464
a'. Efectos sobre el futuro contrato .....	464
b'. Los efectos de la ausencia de autorización legislativa ..	465
5. La Decisión Administrativa de Contratar .....	465
A. Introducción .....	465
B. La intervención del Consejo de Ministros en la celebración de contratos administrativos .....	466
a. La Previsión Constitucional .....	466
b. Contratos administrativos que necesariamente deben ser de- cididos por el Consejo de Ministros .....	467
a'. Noción Previa .....	467
b'. Contratos permitidos por la Constitución .....	467
c'. Contratos permitidos por la Ley .....	468
c. Contratos administrativos que pueden ser decididos por el Consejo de Ministros .....	469
C. Efectos de la decisión del Consejo de Ministros .....	470
a. Efectos sobre el futuro contrato .....	470
b. Efectos de la ausencia de decisión de contratar .....	471
III. LA CONCLUSION DEL CONTRATO .....	471
1. Introducción .....	471
2. La Competencia para concluir el Contrato .....	472
A. La celebración y la conclusión del contrato .....	472
B. La autoridad competente para concluir el contrato .....	473
a. Principios Generales .....	473
b. El Presidente de la República .....	474
c. Los Ministros .....	474
a'. Principios Generales .....	474
b'. La delegación de firmas .....	478
d. El Procurador General de la República .....	479
e. Otros funcionarios .....	480
C. La incompetencia .....	480
3. Los efectos de la Conclusión del Contrato .....	481
A. Noción Previa .....	481
B. El valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión .....	481
C. Efectos del acto de conclusión .....	483
a. Efectos sobre el contrato .....	483
b. La ausencia del acto de conclusión .....	484

IV. FORMALIDADES POSTERIORES A LA CONCLUSION DEL CONTRATO: LA APROBACION DEL CONTRATO .....	484
1. Introducción .....	484
2. Naturaleza Jurídica de la Aprobación Legislativa .....	485
A. Noción Previa .....	485
B. Desde el punto de vista material: actos realizados en ejercicio de la función administrativa .....	485
C. Desde el punto de vista formal: Leyes .....	488
3. Contratos que requieren la Aprobación Legislativa .....	488
4. Efectos de la Aprobación Legislativa .....	489
A. Introducción .....	489
B. Efectos sobre el contrato .....	489
C. Efectos respecto a los poderes del Congreso .....	490
D. Efectos respecto a los terceros .....	491
E. Efectos de la ausencia de aprobación legislativa.....	492
V. CONCLUSION: LA CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	493
1. Introducción .....	493
2. Contratos Administrativos Excepcionales .....	493
3. Contratos Administrativos Especiales .....	494
4. Contratos Administrativos Ordinarios .....	496
— <i>La facultad de la administración de modificar unilateralmente los Contratos Administrativos</i> .....	499
I. INTRODUCCION .....	499
II. LAS MODIFICACIONES UNILATERALES EN LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS .....	503
1. Noción Previa .....	503
2. Las Modificaciones Cuantitativas a la Obra (aumento o disminución de la cantidad de Obras Previstas) .....	504
3. Las Modificaciones Cualitativas a la Obra .....	505
III. LOS LIMITES DEL PODER DE MODIFICACION UNILATERAL ..	506
1. Los Límites Generales .....	506
2. Los Límites Contractuales .....	508
3. Límites derivados de los Principios Generales que informan la Contratación Administrativa .....	513
IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES UNILATERALES	516
— <i>Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la teoría del hecho del príncipe</i> ....	523

## SEGUNDA PARTE: DOCTRINA ADMINISTRATIVA

## LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..... 533

— *Los contratos de la administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República* ..... 535

## I. CARACTERIZACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 535

1. La ejecución de un Servicio Público ..... 535
2. La especialidad del objeto ..... 538
3. La existencia de cláusulas exorbitantes ..... 540

## II. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..... 540

1. La Capacidad y Competencia de los Contratantes ..... 540
  - A. La Competencia ..... 540
    - a. Principio ..... 540
    - b. Incompetencia de los directores de Ministerios ..... 544
    - c. Imposibilidad de la delegación de firma ..... 545
  - B. La Capacidad ..... 546
    - a. Las incapacidades especiales ..... 546
    - b. El requisito del domicilio ..... 547
2. El Consentimiento ..... 554
  - A. Principio general ..... 554
  - B. La formación de la voluntad de la administración: las formalidades previas a la conclusión del contrato ..... 559
    - a. La intervención de órganos consultivos ..... 559
    - b. La intervención de órganos contralores: el control previo de compromisos ..... 559
      - a'. Principio general ..... 559
      - b'. Alcance ..... 566
      - c'. Efectos ..... 567
        - a'' Sobre el contrato ..... 567
        - b'' Sobre las facultades de la Administración .... 567
      - d'. La ausencia de control ..... 569
        - a''. Efectos ..... 569
        - b'' Justificación ..... 572
    - c. La interpretación del Poder Legislativo: la autorización legislativa ..... 572
  - C. Los vicios del consentimiento ..... 573
  - D. La conclusión del contrato ..... 576
    - a. Principio general ..... 576
    - b. Valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión ..... 577
3. El Objeto ..... 581
4. La Causa ..... 583

	<i>Págs.</i>
III. LA FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ....	584
1. Carácter de la Licitación .....	584
2. La Adjudicación .....	588
IV. LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ....	588
1. Prerrogativas de la administración .....	588
A. Principio general .....	588
B. Poderes de dirección y control .....	589
C. Poderes de sanción unilateral .....	590
D. Poderes de modificación unilateral .....	590
E. Poderes de rescisión unilateral .....	590
2. Obligaciones de la Administración .....	591
V. LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL .....	593
1. Requisitos generales .....	593
2. El retardo de los Pagos .....	594
3. Efectos de las Huelgas .....	595
VI. LA HIPOTESIS DEL RECURSO AL ARBITRAMIENTO .....	595
VII. LOS DIVERSOS TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ....	599
1. El Contrato de Obra Pública .....	599
A. Tipificación .....	599
B. Comienzo de ejecución .....	600
C. Responsabilidad frente a terceros .....	601
D. Relaciones Jurídicas con los Obreros .....	602
2. El Contrato de Suministros .....	603
3. El Contrato de Empréstito Público .....	606
VIII. LAS CONCESIONES FERROCARRILERAS .....	607
IX. LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACION COLECTIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	608
 — <i>Los contratos de la administración en la doctrina administrativa de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia</i> ...	
I. LOS DOS TIPOS DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LOS CONTRATOS DE DERE- CHO PRIVADO .....	611
1. La calificación por la colaboración directa en la prestación de un Servicio Público .....	611
2. La calificación por la finalidad perseguida en la Contratación ....	612
II. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	614
1. Características .....	614
A. El elemento subjetivo .....	614
B. El elemento objetivo .....	616

	<i>Págs.</i>
2. La formación de la voluntad administrativa .....	618
A. La intervención previa del legislador: la autorización legislativa .....	618
B. El control previo de compromisos: la aprobación de la Contraloría General de la República .....	619
a. Facultades de la Contraloría .....	619
b. Ambito del control .....	620
c. Efectos de la ausencia de control previo .....	624
a'. Sobre la validez del contrato .....	624
b'. Sobre la eficacia del contrato .....	624
C. La intervención posterior del legislador: la aprobación legislativa .....	625
3. La celebración del Contrato .....	626
4. Efectos del Contrato .....	626
A. Poderes de la administración .....	626
a. Principio general .....	626
b. La rescisión unilateral del contrato .....	627
B. Los derechos del contratante .....	628
5. El contencioso del contrato .....	628
6. La clasificación de los Contratos Administrativos .....	629
B. Contratos administrativos especiales .....	632
C. Contratos administrativos ordinarios .....	633
7. Las concesiones administrativas .....	636
A. Principios generales .....	636
a. Naturaleza de los derechos que confiere a los concesionarios .....	636
b. Derechos de la administración .....	637
B. La concesión de servicio público: prestación irregular .....	637
C. La concesión ferrocarrilera: cesión de terrenos baldíos .....	638
<b>III. LOS CONTRATOS DE DERECHO PRIVADO DE LA ADMINISTRACION .....</b>	<b>638</b>
1. Caracterización .....	638
2. La formación de la voluntad de la Administración .....	639
A. Principio general .....	639
B. El control previo de compromisos .....	640
a. Obligatoriedad .....	640
b. Efectos .....	641
3. La celebración del Contrato .....	641
4. Responsabilidad Contractual .....	642
5. Posibilidad de Arbitraje .....	642
<b>TERCERA PARTE: JURISPRUDENCIA</b>	
<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: RECURSOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (Continuación) .....</b>	
<b>645</b>	
<b>IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>647</b>
1. Principios Generales .....	647
A. Régimen jurídico .....	647

	<i>Págs.</i>
B. Interposición de los recursos .....	647
a. Carácter del recurrente .....	647
b. Requisitos .....	648
a'. Lapso de caducidad .....	648
b'. El principio Solve et repete .....	648
c'. Efectos de la interposición: no suspensivos .....	649
C. Renuncia del recurso .....	650
D. Decisión del recurso .....	650
2. El Recurso Jerárquico .....	652
A. Noción .....	652
B. Carácter .....	652
C. Procedencia .....	654
a. Principio general .....	654
b. Improcedencia .....	660
D. Interposición .....	662
a. Autoridad competente .....	662
b. Lapso de caducidad .....	663
E. Efectos .....	668
F. Decisión .....	676
a. Autoridad competente .....	676
a'. Superior jerárquico .....	676
b'. Carácter del superior jerárquico .....	676
c'. Poderes del superior jerárquico .....	677
b. Requisitos formales .....	682
c. Efectos de la decisión .....	683
d. La Reformatio in pejus .....	684
G. Recurso Jerárquico de hecho .....	684
3. Recurso de Reconsideración .....	687
A. Procedencia .....	687
a. Principio General .....	687
b. Improcedencia .....	690
B. Legitimación .....	691
C. Autoridad competente .....	692
4. El Recurso de Gracia .....	696
5. El Recurso Jerárquico Impropio .....	698
B. Carácter jurisdiccional .....	713
C. Poderes de la Corte .....	722
D. Procedimiento .....	725
V. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	727
1. Diferencia con los Contratos de Derecho Privado celebrados por la Administración .....	727
2. Naturaleza y Características de los Contratos Administrativos .....	729
A. Principios generales .....	729
B. Intervención de la Administración .....	732

	<i>Págs.</i>
C. Finalidad .....	732
D. Situación de subordinación .....	732
E. Colaboración del cocontratante .....	733
F. Régimen jurídico de derecho público .....	733
3. Elementos para la validez y existencia de los contratos administrativos .....	736
A. Consentimiento y competencia .....	736
a. Autoridad competente .....	736
b. Capacidad del cocontratante .....	742
c. La formación y la manifestación de voluntad y el consentimiento .....	742
d. La licitación .....	745
e. La aprobación legislativa en los contratos administrativos .....	747
a'. Casos en que no procede .....	747
b'. Características y ámbito de la intervención legislativa .....	750
f. Intervención de la Contraloría General de la República .....	763
B. Objeto .....	765
C. Causa .....	767
D. Perfeccionamiento .....	768
4. Ejecución de los Contratos Administrativos .....	769
A. Interpretación .....	769
B. Efectos del contrato .....	770
C. Derechos del cocontratante .....	771
a. Derecho al precio .....	771
b. Derecho al Equilibrio Financiero del Contrato .....	772
a'. Principio .....	772
b'. La Modificación del Equilibrio Financiero del Contrato .....	772
c'. La Exoneración de Impuestos como Parte del Equilibrio Financiero del Contrato .....	773
c. Derecho a Indemnización .....	803
a'. Por ruptura del equilibrio financiero .....	803
b'. Por rescisión unilateral .....	804
c'. Por modificación unilateral .....	806
d'. Monto de la Indemnización .....	806
D. Derechos de la Administración .....	807
a. Derecho a dirigir, controlar y vigilar la ejecución del contrato .....	807
b. Derecho a modificar unilateralmente el contrato .....	807
c. Derecho a sancionar el incumplimiento del cocontratante .....	811
a'. La sanción del incumplimiento .....	811
b'. La Inaplicabilidad de la Regla In Adimplendi Non Est Adimplendum .....	816
d. Derecho a Rescindir Unilateralmente el Contrato .....	817
a'. Principios .....	817
b'. Efectos de la rescisión unilateral .....	831

	<i>Págs.</i>
5. Incumplimiento. ....	837
A. El caso fortuito .....	837
B. Hecho del Príncipe .....	839
C. Intereses moratorios .....	840
D. Daños y Perjuicios .....	840
E. Cláusula Penal .....	840
F. El incumplimiento de la Administración .....	840
6. El Contencioso del Contrato .....	840
A. Competencia de la Corte .....	840
B. Impugnación .....	841
7. Clases de Contratos Administrativos .....	848
VI. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS .....	849
1. Concesiones de Servicios Públicos .....	849
2. Concesiones de Hidrocarburos .....	854
A. Ley aplicable .....	854
B. Planos .....	855
C. Derechos del concesionario .....	858
a. El equilibrio económico del contrato .....	858
b. Las exoneraciones de impuestos .....	887
c. Derechos anejos .....	891
d. Las regalías .....	893
D. Obligaciones de los concesionarios .....	894
E. Derechos de la administración .....	897
F. Extinción de las concesiones .....	897
G. La Reversión en las concesiones de hidrocarburos .....	913
3. Concesiones Mineras .....	922
A. Procedimiento .....	922
B. Derechos del concesionario .....	923
C. Obligaciones del concesionario: la explotación .....	925
4. Concesiones Forestales .....	943
INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, vols. 1 y 2 .....	951
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2) ..	953
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II, y III, Vols. 1 y 2)	981
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2) .....	993

## TOMO IV: LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Presentación .....	7
Abreviaturas .....	11

## PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD .....	13
-------------------------------------------	----

— <i>Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales en el Derecho Venezolano</i> .....	15
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES .....	51
------------------------------------------------------------------	----

I. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD .....	53
----------------------------------------------	----

II. LA COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ....	53
---------------------------------------------------------	----

III. EL OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD ....	57
---------------------------------------------------------	----

1. Los Actos Estatales de efectos generales .....	57
---------------------------------------------------	----

2. Las Actos de los Organos del Poder Nacional .....	58
------------------------------------------------------	----

A. Las Leyes .....	58
--------------------	----

B. Las leyes sancionadas no promulgadas .....	73
-----------------------------------------------	----

C. Las leyes derogadas: improcedencia .....	77
---------------------------------------------	----

D. Las Leyes aprobatorias de contratos de interés nacional ....	80
-----------------------------------------------------------------	----

E. Los actos nacionales excluidos del control de la constitucionalidad	81
------------------------------------------------------------------------	----

a. Las exclusiones jurisprudenciales .....	81
--------------------------------------------	----

b. Las Leyes aprobatorias de tratados .....	84
---------------------------------------------	----

c. Los actos privativos de las Cámaras Legislativas .....	91
-----------------------------------------------------------	----

d. Los actos judiciales .....	96
-------------------------------	----

3. Los Actos Estadales .....	121
------------------------------	-----

A. Las leyes estadales .....	121
------------------------------	-----

B. Los actos privativos de las Asambleas Legislativas .....	124
-------------------------------------------------------------	-----

4. Los Actos Municipales .....	126
--------------------------------	-----

IV. LAS CARACTERISTICAS DEL RECURSO .....	139
-------------------------------------------	-----

1. El carácter no contencioso: Las Partes .....	139
-------------------------------------------------	-----

2. La Legitimación .....	140
--------------------------	-----

A. La Legitimación activa: simple interés (acción popular) ..	140
---------------------------------------------------------------	-----

B. La Legitimación pasiva .....	143
---------------------------------	-----

3. Imprescriptibilidad .....	144
------------------------------	-----

4. Los efectos no suspensivos del Recurso .....	146
-------------------------------------------------	-----

A. Principio general .....	146
----------------------------	-----

B. Excepciones: Leyes no promulgadas .....	152
--------------------------------------------	-----

	<i>Págs.</i>
5. El agotamiento de los recursos de revisión ordinarios como condición de admisibilidad .....	159
6. Exigencias del libelo del recurso .....	160
A. Delimitación del objeto del recurso .....	160
B. La indicación de las violaciones constitucionales .....	164
V. LOS MOTIVOS DEL RECURSO .....	169
1. La violación de la Constitución .....	169
2. La improcedencia respecto de normas programáticas .....	184
3. La usurpación de funciones .....	208
VI. LA DECISION DEL RECURSO .....	211
1. Formalidades de la decisión .....	211
2. Las decisiones urgentes .....	212
3. Los efectos de la declaratoria de improcedencia del Recurso ....	213
4. Efectos de la declaratoria de nulidad .....	214
5. Irrecurribilidad de las decisiones de la Corte Suprema .....	234
A. Inapelabilidad de sus decisiones .....	234
B. Improcedencia del juicio de invalidación .....	245
6. Valor de la Jurisprudencia .....	249
INDICES DE LOS TOMOS I, II, III, Vols. 1 y 2 y IV .....	251
I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV) .....	253
II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV) .....	283
III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV) .....	295

## TOMO V: LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

## Vol. 1: LOS ORGANOS Y EL RECURSO DE ANULACION

Presentación .....	7
Abreviaturas .....	11

## PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

## ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

— <i>Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo</i> .....	15
I. INTRODUCCION .....	15
II. LAS CARACTERISTICAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	18
III. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	20
1. La Delimitación de la Competencia .....	21
2. Los Poderes del Juez .....	22
3. Las excepciones a la Competencia .....	25
4. Los Problemas de la Competencia .....	26
IV. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	27
1. Características Generales .....	27
2. Los requisitos procesales .....	29
A. La legitimación .....	29
B. El agotamiento de la vía administrativa .....	31
C. El lapso para interponer el recurso .....	32
3. Aspectos Particulares .....	33
A. En el recurso de anulación .....	33
B. En el recurso de plena jurisdicción .....	36
V. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS .....	38
1. Distinción entre los Recursos Administrativos y Contencioso-Administrativos .....	38
2. Distinción entre el Recurso de Anulación y el de Plena Jurisdicción .....	40
3. El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación .....	41
A. Características Generales .....	41
B. Diferencia con otros medios de impugnación .....	42
C. Objeto y motivos del recurso .....	45
D. La decisión del recurso .....	48
4. El Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción .....	49
5. El Recurso de Interpretación .....	51

	<i>Págs.</i>
VI. CONCLUSIONES .....	52
<i>— El Recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares. Los vicios de los actos administrativos .....</i>	
I. INTRODUCCION .....	54
II. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	54
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES POR CONTRAPOSICION A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES .....	57
1. La clasificación de los Actos Administrativos según sus destinatarios .....	58
A. Actos generales .....	58
B. Actos individuales .....	58
2. La clasificación de los Actos Administrativos según sus efectos ..	58
A. Actos de efectos particulares .....	59
3. La no identificabilidad de las clasificaciones y el criterio racional adoptado por la Ley Orgánica .....	59
IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES CONFORME A LA NUEVA LEY ORGANICA Y LOS ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL .....	61
1. Ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia .....	63
A. Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad" (Art. 42, ord. 10º) .....	63
B. Sólo por razones de "inconstitucionalidad" (Art. 42, ord. 11º) .....	64
C. Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad" (Art. 42, ord. 12º) .....	65
2. Ante los Tribunales Superiores .....	65
3. Ante la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo .....	65
4. Conclusión Preliminar .....	66
V. LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES .....	67
1. Que el Acto Administrativo sea definitivo .....	67
2. Que el Acto Administrativo cause estado .....	68
3. Que el Acto Administrativo no sea firme .....	69
4. El caso del Silencio Administrativo .....	70
VI. MOTIVOS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES Y RECURRIBLES .....	71
1. Vicios de Inconstitucionalidad .....	71
A. Violación directa de la Constitución .....	71

	<i>Págs.</i>
B. La incompetencia de orden constitucional .....	72
a. La usurpación de autoridad .....	72
b. La usurpación de funciones .....	72
2. Vicios de Ilegalidad .....	73
A. La violación de Ley u otra norma de derecho administrativo ..	73
B. Los vicios que afectan los requisitos de fondo de los actos ..	73
a. La incompetencia .....	74
b. La ausencia de base legal .....	74
c. El vicio en el objeto .....	74
d. La desviación de Poder .....	75
e. El abuso o exceso de poder .....	75
a'. Vicios en la comprobación de los hechos .....	75
b'. Vicios en la calificación y aplicación de los hechos ..	76
a". Las violaciones al principio de la racionalidad ..	77
b". Las violaciones del principio de la justicia ..	78
c". Las violaciones del principio de la igualdad ..	78
d". La violación del principio de la proporcionalidad ..	78
C. Vicios que afectan los requisitos de forma de los actos ....	79
a. Los requisitos adjetivos .....	79
b. Los requisitos formales .....	80
D. Vicios que afectan los efectos de los actos administrativos ..	80
a. En relación a los efectos temporales de los actos .....	79
b. En relación a la cosa juzgada administrativa .....	81
c. En relación a la ejecución de los actos administrativos ..	82
 VII. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CON- TENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS ADMINIS- TRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES .....	82
1. La legitimación activa .....	83
1. La legitimación activa .....	83
2. El agotamiento de la Vía Administrativa .....	83
3. El lapso de caducidad .....	84
4. Otros requisitos de admisibilidad .....	84
 VIII. CONCLUSION .....	85
 <b>SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA</b>	
<b>LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LOS ORGA- NOS Y EL RECURSO DE ANULACION .....</b>	
87	
I. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	89
1. El sistema judicialista .....	89
2. Ambito .....	90
3. Diferenciación con la Protección Jurisdiccional de las garantías cons- titucionales (Amparo) .....	91
4. Clases de recursos Contencioso-Administrativos: Anulación y Ple- na Jurisdicción .....	100

II. LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .....	103
1. Competencia en única instancia .....	103
A. Principios Generales .....	103
B. El contencioso-electoral .....	112
C. Las consultas sobre interpretación de las leyes .....	117
2. La Competencia en Segunda Instancia .....	124
A. Principios Generales .....	124
B. La cuestión de los juicios interdictales .....	138
C. La cuestión en los juicios de quiebra .....	142
D. La cuestión en los juicios de inquilinato .....	146
E. La cuestión en materia contencioso-fiscal .....	151
F. La cuestión en los juicios de la carrera administrativa .....	165
G. La cuestión en los juicios de enriquecimiento ilícito .....	182
III. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION .....	185
1. Procedencia .....	185
A. Principio general .....	185
B. Improcedencia respecto a cuestiones civiles o de otra índole ..	193
2. Naturaleza .....	201
A. Carácter contencioso .....	201
B. Carácter inquisitorio .....	215
C. Carácter no suspensivo .....	217
D. Diferencia con el recurso de inconstitucionalidad .....	217
3. El objeto del recurso .....	222
A. Los actos administrativos como objeto del recurso .....	222
a. La decisión administrativa .....	222
b. la exclusión de los hechos administrativos y de los actos materiales .....	229
c. La exigencia de la definitividad: exclusión de los actos de trámite .....	231
d. La exigencia de que causen estado .....	233
e. La exclusión de los actos firmes .....	235
f. La exigencia de la vigencia: la cuestión de los actos extinguidos .....	237
g. La exigencia de la unilateralidad, la exclusión de los contratos administrativos .....	240
B. La clasificación de los actos administrativos: Los actos de efectos generales y los actos de efectos particulares .....	242
C. Las cuestiones controvertidas .....	251
a. La exclusión de los actos de registro .....	251
b. La exclusión de los actos en materia laboral .....	260
c. La exclusión de los actos en materia de vagos y maleantes .....	264
d. Otros actos excluidos .....	265
D. La exclusión de los actos judiciales .....	266
4. Los motivos del recurso .....	274

	<i>Págs.</i>
A. Motivos de ilegalidad .....	274
a. La violación de la Constitución o de la Ley .....	274
b. La violación de los principios generales del derecho ....	286
B. La exclusión de motivos de mérito .....	288
5. Las condiciones de admisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo de anulación .....	289
A. Los requisitos procesales .....	289
B. La Legitimación .....	291
a. La Legitimación activa .....	291
a'. La exigencia de un interés legítimo, personal y directo en la impugnación de los actos de efectos particulares .....	291
b'. El simple interés en la impugnación de los actos de efectos generales .....	318
c'. La Legitimación activa del Procurador General de la República .....	318
b. La legitimación pasiva .....	319
a'. La administración defensora del acto .....	319
b'. Las prerrogativas de la administración .....	325
c'. El coadyuvante en el contencioso-administrativo ....	325
C. El agotamiento de la vía administrativa .....	325
a. La exigencia de que el acto recurrido cause estado ....	325
b. La improcedencia del procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República .....	350
D. El lapso de caducidad .....	351
a. El lapso de la impugnación de los actos de efectos particulares .....	351
a'. Lapso general .....	351
b'. El lapso de seis meses .....	356
c'. Lapsos especiales .....	367
b. La excepción de ilegalidad .....	371
E. La inexistencia de un recurso paralelo .....	379
F. El cumplimiento del requisito solve et repete .....	383
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO V, VOL. 1 .....	387

TOMO V: LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Vol. 2: LOS RECURSOS DE ANULACION (Continuación) Y DE PLENA JURISDICCION

Presentación .....	399
Abreviaturas .....	403

PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

ASPECTOS PARTICULARES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ..	405
— <i>La impugnación de los actos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa</i> .....	407
I. INTRODUCCION .....	407
II. LA FUNCION ADMINISTRATIVA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	412
1. La función administrativa dentro de las funciones del Estado ....	412
2. La actividad administrativa dentro de las actividades estatales ..	424
3. La noción de acto administrativo .....	431
III. LA CARACTERIZACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	435
1. El Servicio de Registro como parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo .....	435
2. El Registro como actividad del Estado cumplida en ejercicio de la Función Administrativa .....	437
3. La actividad de Registro como actividad administrativa y la denominada "Administración Pública del Derecho Privado" .....	441
IV. LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO .....	444
1. La impugnación en vía administrativa .....	445
2. La impugnación de los actos administrativos en vía Contencioso-Administrativa .....	448
A. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa ....	448
B. Las condiciones de admisibilidad del recurso de anulación ..	451
C. La recurribilidad de los actos deregistro .....	453
3. La impugnación de los Actos de Registro ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .....	454
A. La limitación del conocimiento de situaciones de derecho privado .....	454
B. La ausencia de recursos paralelos como condición de admisibilidad de los recursos .....	456
C. Los motivos de impugnación .....	458

	<i>Págs.</i>
V. CONCLUSION .....	461
— <i>La carga de la prueba en el Derecho Administrativo</i> .....	463
I. INTRODUCCION .....	463
1. La prueba en general .....	463
2. La carga de la prueba .....	463
3. La carga de la prueba en materia administrativa .....	466
II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINIS- TRATIVO .....	468
1. Introducción .....	468
2. La carga de la prueba en el procedimiento constitutivo .....	469
A. Principio General .....	469
B. Los tipos de procedimientos constitutivos .....	470
a. Procedimientos autorizatorios .....	470
b. Procedimientos sancionatorios .....	471
C. Derechos de los interesados .....	473
D. La apreciación de las pruebas .....	475
3. La carga de la prueba en el procedimiento de impugnación ....	476
A. El carácter del acto administrativo y la inversión de la carga de la prueba .....	477
B. Exigencias de la inversión de la carga de la prueba .....	479
III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTEN- CIOSO-ADMINISTRATIVO .....	480
1. El carácter del procedimiento Contencioso-Administrativo .....	480
2. El principio general de la carga de la prueba .....	483
A. La prueba del cumplimiento de los requisitos procesales ....	483
B. La prueba de la lesión alegada .....	484
C. La prueba de la ilegalidad alegada .....	485
D. La prueba del dominio .....	488
3. La vigencia del principio de la presunción de veracidad del acto administrativo como fundamento de la carga de la prueba .....	489
4. Limitaciones al efecto de la inversión de la carga de la prueba ..	491
IV. CONCLUSION .....	493
— <i>Los efectos no suspensivos del recurso contencioso-adminis-     trativo de anulación y sus excepciones</i> .....	496
— <i>El recurso contencioso-administrativo de interpretación en     el sistema jurídico venezolano</i> .....	507
I. INTRODUCCION .....	507
II. LAS ACCIONES MERO DECLARATIVAS .....	509
III. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS .....	514

IV. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACION EN MATERIA CONTRACTUAL .....	518
1. Diversos tipos .....	518
A. Consideración previa .....	518
B. El recurso de interpretación con motivo de una cuestión prejudicial .....	518
2. Requisitos de admisibilidad del recurso directo de interpretación ..	522
A. Consideración previa .....	522
B. Legitimación activa .....	523
C. Existencia de una controversia .....	523
D. El respeto del orden de competencias .....	525
E. Oscuridad del acto o contrato .....	526
3. Aplicabilidad de los requisitos procesales ordinarios en el Contencioso-Administrativo al recurso de interpretación .....	526
A. Consideración previa .....	526
B. Existencia de un interés .....	526
C. Agotamiento de la vía administrativa .....	527
D. Lapso de caducidad .....	527
4. El procedimiento en el Recurso de Interpretación .....	531
V. CONCLUSION .....	532

## SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION (CONTINUACION) Y EL DE PLENA JURISDICCION .....	535
III. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION	537
6. Algunos aspectos específicos del procedimiento .....	537
A. Aspectos Generales .....	537
B. Los requisitos formales del libelo .....	540
C. La acumulación de acciones .....	558
D. La admisibilidad del recurso .....	558
a. La decisión de admisibilidad .....	558
b. El pronunciamiento previo .....	558
c. La suspensión de los efectos de los actos recurridos ....	561
a'. Criterios jurisprudenciales .....	561
b'. Improcedencia respecto de los actos de efectos generales .....	593
E. La citación y el emplazamiento .....	593
a. La citación al Procurador General de la República .....	593
b. El emplazamiento de los interesados .....	595
c. La contestación de la solicitud .....	597
a'. Las excepciones y defensas .....	597
b'. La cuestión prejudicial .....	597

	<i>Págs.</i>
F. Las pruebas .....	603
a. El derecho aplicable .....	603
b. Los medios de prueba .....	607
a'. Prueba documental .....	607
b'. Exhibición de documentos .....	608
c'. La inspección ocular .....	613
d'. La experticia .....	613
e'. Las posiciones juradas y la confesión .....	614
c. La carga de la prueba .....	615
a'. Pruebas a cargo del recurrente .....	615
b'. Pruebas a cargo de la Administración .....	621
G. Informes .....	628
H. La relación de la causa .....	628
I. La perención y el desistimiento .....	629
J. La apelación contra las decisiones del Juzgado de sustanciación .....	632
7. La Sentencia .....	632
A. Objeto de la decisión: lo alegado en el recurso .....	632
a. Poderes del Juez .....	634
b. La anulación o no del acto recurrido .....	634
c. Otros aspectos de la decisión .....	641
d. Cuestiones excluidas de la decisión .....	642
C. Efectos de la decisión .....	643
a. Efectos erga omnes .....	643
b. La reposición del procedimiento administrativo .....	647
D. Ejecución de la sentencia .....	653
8. La Apelación .....	653
IV. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION .....	657
1. Requisitos Procesales .....	657
A. La Legitimación .....	657
a. Legitimación activa: el derecho subjetivo .....	657
b. La legitimación pasiva .....	657
B. El agotamiento de la vía administrativa .....	660
a. El procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República .....	660
b. Supuestos particulares .....	673
a'. Demandas interdictales contra la República .....	673
b'. Juicios interdictales contra la República .....	684
c'. Citas de saneamiento contra la República .....	689
2. Las prerrogativas procesales de la República .....	696
3. La decisión del juicio .....	703
A. Contenido .....	703
B. El restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas .....	704
C. La experticia complementaria del fallo .....	705

	<i>Págs.</i>
V. LA INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN LOS JUICIOS EN QUE TENGA INTERES LA REPUBLICA .....	707
INDICES DE LOS TOMOS I, II, III, IV y V .....	723
I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2) .....	725
II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2) .....	761
III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2) .....	777

## TOMO VI: LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O SOCIAL

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	9
Abreviaturas .....	13
<b>PRIMERA PARTE: ESTUDIOS</b>	
PROPIEDAD Y EXPROPIACION .....	15
<i>— Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano</i>	
I. INTRODUCCION .....	17
II. LAS ADQUISICIONES DE PROPIEDAD POR EL ESTADO QUE IMPLICAN RESTRICCIONES A LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA .....	18
1. La Expropiación .....	18
2. La Requisición .....	24
3. La Reversión .....	25
4. Las Medidas Punitivas .....	28
A. El comiso de bienes muebles .....	29
B. La confiscación .....	30
5. Las cesiones obligatorias de la propiedad por razón de urbanismo como contribución en especie .....	31
III. LAS ADQUISICIONES DE PROPIEDAD POR EL ESTADO DERIVADAS DE LAS LIMITACIONES A LA APROPIABILIDAD DE BIENES POR LOS PARTICULARES (DECLARATORIA DEL DOMINIO PUBLICO) .....	36
IV. LA NACIONALIZACION COMO FORMA DE ADQUISICION DE BIENES POR EL ESTADO .....	40
1. La reserva de actividades económicas por el Estado .....	40
2. La nacionalización .....	42
<i>— Las expropiaciones urbanísticas</i> .....	
I. INTRODUCCION .....	48
1. Los Diversos medios de ejecución del urbanismo .....	48
2. El Régimen de la expropiación y sus características .....	48
A. Su carácter de orden público .....	48
B. La regulación de la potestad expropiatoria .....	50
C. La regulación de la garantía de los particulares .....	52
a. La garantía jurídica .....	53
b. La garantía patrimonial .....	54
c. La garantía de devolución .....	54

	<i>Págs.</i>
3. Concepto y naturaleza de la expropiación .....	55
4. La regulación de las expropiaciones con fines urbanísticos .....	59
<b>II. LOS ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION .....</b>	<b>59</b>
1. La legitimación .....	59
A. La Legitimación activa .....	59
B. La Legitimación pasiva .....	62
2. El objeto expropiado .....	63
A. Bienes de propiedad privada .....	63
B. Bienes patrimoniales del Estado .....	63
3. La finalidad perseguida: la utilidad pública o el interés social ....	65
A. La declaratoria general de utilidad pública .....	66
B. La declaratoria especial de utilidad pública .....	68
C. La declaratoria nacional y local de utilidad pública en materia de urbanismo .....	69
D. Efectos de la declaratoria .....	69
4. La indemnización .....	71
<b>III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EXPROPIACION</b> .....	<b>74</b>
1. El Decreto de Expropiación, Ejecución o Afectación .....	74
A. Características .....	74
B. Las Afectaciones Eternas .....	76
a. La finalidad del Decreto de Expropiación: expropiar ...	76
b. La desviación de poder en las afectaciones eternas ....	78
c. Los proyectos de solución del problema .....	85
d. La consecuencia de las afectaciones eternas: la congelación urbanística de la propiedad .....	92
C. Las Afectaciones Masivas .....	94
a. Las afectaciones masivas antes de la Instrucción N° 22 de 1975 .....	95
a'. El objetivo de las afectaciones masivas .....	95
b'. Las desafectaciones .....	96
c'. Las cooperaciones urbanísticas mediante desafectaciones	97
b. Las afectaciones de áreas suburbanas y rurales como con- secuencia de la adopción de planes de ordenación urba- nística .....	100
a'. El sentido general de la Instrucción N° 22 .....	100
b'. La planificación urbanística previa como base de la afectación .....	101
c'. Los efectos de la afectación de las áreas de incorpora- ción urbana .....	104
d'. La desafectación y los Contratos de Participación ....	104
D. Las afectaciones tácitas en los cambios de zonificación urbana	108
2. El arreglo amigable .....	110
3. La ocupación temporal de la propiedad .....	113

	<i>Págs.</i>
IV. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL EXPROPIATORIO .....	114
1. Inicio del procedimiento .....	114
2. La ocupación previa de los inmuebles a expropiar .....	115
3. La participación de los interesados .....	119
A. El emplazamiento .....	119
a. Personas que deben emplazarse .....	119
b. Forma .....	119
c. La comparecencia .....	120
B. La contestación a la solicitud .....	120
a. Oportunidad .....	120
b. La oposición .....	120
c. La improcedencia de alegatos concernientes a la propiedad .....	121
4. La Sentencia .....	121
A. La relación e informes .....	122
B. La decisión del juicio .....	122
C. Efectos .....	123
5. El avenimiento .....	123
6. El pago de la indemnización .....	124
A. Oportunidad .....	124
B. Forma de pago .....	124
C. Efectos de la consignación del precio .....	126
D. La entrega del precio .....	131
a. Oportunidad .....	131
b. La oposición a la entrega .....	131
c. Las deducciones a la indemnización .....	132
7. El desistimiento en el juicio expropiatorio .....	132
V. EL JUSTIPRECIO .....	133
1. Oportunidad .....	133
2. Elementos del peritaje .....	133
A. Elementos de carácter general .....	134
B. Elementos obligatorios .....	135
a. El valor fiscal .....	136
b. El valor comercial .....	136
c. El valor medio .....	137
C. Elementos de carácter particular .....	137
a. En la expropiación parcial .....	137
b. En las indemnizaciones particulares .....	138
3. Prohibiciones a los peritos .....	138
4. La impugnación del justiprecio .....	139

## SEGUNDA PARTE: DOCTRINA ADMINISTRATIVA

EXPROPIACION GENERAL Y EXPROPIACION AGRARIA .....	141
I. LA FINALIDAD DE LA EXPROPIACION .....	143

	<i>Págs.</i>
1. Obras de Utilidad Pública .....	143
2. La Fundación Social: Los fines de Reforma Agraria .....	149
II. LEGITIMACION .....	155
III. EL OBJETO EXPROPIABLE .....	157
IV. LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PUBLICA .....	162
V. DECRETO DE EJECUCION .....	169
VI. EL ARREGLO AMIGABLE .....	170
VII. OPOSICION A LA EXPROPIACION .....	187
1. Derecho a exigirla .....	187
2. Inutilización del resto de la finca .....	188
VIII. LA OCUPACION .....	190
1. Régimen .....	190
2. Ocupación Temporal .....	191
3. Ocupación Previa .....	193
IX. EL AVENIMIENTO .....	194
X. EL JUSTIPRECIO .....	195
1. Elementos del Justiprecio .....	195
2. El valor medio .....	201
3. Otras indemnizaciones .....	213
4. Limitaciones al Justiprecio .....	219
5. Impugnación del Avalúo .....	222
6. Nulidad .....	234
XI. EL PAGO .....	237
1. Forma .....	237
2. Efectos .....	243
3. La deuda agraria .....	245
XII. EL DESISTIMIENTO .....	254

### TERCERA PARTE: JURISPRUDENCIA

LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACION POR CAUSA DE LA UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL .....	271
I. LA GARANTIA DE LA PROPIEDAD .....	273
1. La Función Social de la Propiedad .....	273
2. Limitaciones Legales .....	275
A. Aspectos generales .....	275
B. Limitaciones urbanísticas .....	278
C. Limitaciones por la conducción de electricidad .....	281

	<i>Págs.</i>
3. La Garantía de Indemnización .....	286
4. Formas de extinción .....	291
A. Confiscación .....	291
B. Reversión .....	292
Comiso .....	295
II. EL CONCEPTO DE EXPROPIACION .....	296
1. Generalidades .....	296
2. Notas características .....	298
A. La transferencia coactiva de la propiedad .....	298
a. Enajenación obligada .....	298
b. Diferencia con la compra-venta .....	299
B. El pago de justa indemnización .....	300
C. Regulación legal .....	300
a. Normas de orden público .....	300
b. Normas de carácter especial .....	300
III. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION .....	304
1. Requisitos Generales .....	304
2. Legitimación .....	304
A. Legitimación activa .....	304
B. Legitimación pasiva .....	310
3. El objeto expropiado .....	310
A. En la expropiación general .....	310
B. En la expropiación agraria .....	310
3. La finalidad perseguida .....	326
A. La utilidad pública .....	326
B. El interés social: la expropiación con fines de Reforma Agraria .....	330
IV. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO .....	334
1. La declaratoria legislativa de utilidad pública .....	334
A. Autoridad competente .....	334
B. Declaratoria general de utilidad pública .....	337
C. Consecuencias .....	337
2. El Procedimiento Administrativo .....	338
A. El Decreto de Ejecución .....	338
a. Efectos .....	338
a'. Obligación de transmitir la propiedad .....	338
b'. Efectos sobre el avalúo .....	338
b. Desviación de poder .....	339
B. El Arreglo Amigable .....	341
a. Obligación legal .....	341
b. Naturaleza .....	343
c. Alcance .....	345
d. Objeto .....	346
C. La Ocupación Temporal .....	347
3. El Procedimiento Judicial .....	348

	<i>Págs.</i>
A. Generalidades .....	348
B. La Solicitud .....	351
C. La Ocupación Previa .....	356
a. Procedencia .....	356
b. Requisitos .....	358
c. Admisión de la solicitud .....	363
d. Apelación .....	364
e. Efectos .....	368
D. El emplazamiento .....	375
a. Carácter .....	375
b. Requisitos formales .....	382
c. Cómputo de los lapsos .....	382
d. La notificación al Procurador General de la República ..	387
E. La comparecencia .....	389
a. Las partes .....	389
b. Efectos .....	389
c. Defensor de los expropiados .....	391
d. Convenimiento .....	393
F. La oposición a la expropiación .....	396
a. Legitimación .....	396
b. Motivos .....	399
a'. Causales .....	399
b'. Violación de Ley .....	402
c'. Inutilidad causada por la expropiación parcial .....	404
c. Requisitos .....	410
d. Pruebas .....	412
G. La reserva de tierras en la expropiación agraria .....	413
H. Poder del juez en el juicio expropiatorio .....	420
a. Incompetencia en los conflictos de derechos sobre el bien expropiado .....	420
b. La celeridad del juicio expropiatorio .....	430
a'. Incompetencia en decisiones sobre recusación judicial	430
b'. Improcedencia de la tercería .....	431
c'. Ausencia de suspensión .....	431
c. La fijación del acto de informes .....	432
d. Auto para mejor proveer .....	434
I. La Sentencia de Expropiación .....	435
a. Contenido .....	435
b. Efectos .....	440
c. Apelación .....	441
4. Justiprecio .....	446
A. Tramitación .....	446
B. Objeto .....	453
C. Elementos del peritaje .....	462
a. De carácter general .....	462

	<i>Págs.</i>
b. De carácter obligatorio .....	464
a'. Generalidades .....	464
b'. Valor Fiscal .....	481
c'. Valor Comercial .....	482
d'. Valor Medio .....	487
c. De carácter particular .....	496
D. Valor probatorio del Justiprecio .....	504
E. Impugnación del Justiprecio .....	506
a. Requisitos .....	560
b. Oportunidad .....	509
5. El pago en la Expropiación .....	519
A. Oportunidad del pago .....	519
B. Forma de pago .....	520
C. Derechos de Terceros .....	541
a. Embargabilidad del Precio .....	541
b. Protección de derechos de terceros .....	542
c. Pago a acreedores hipotecarios .....	543
d. Oposición y depósito del precio .....	544
D. Efectos del Pago .....	550
a. Transferencia del dominio .....	550
b. El traslado de los gravámenes .....	554
c. El traslado de las acciones .....	556
V. EL DESISTIMIENTO EN LA EXPROPIACION .....	558
1. Características .....	558
2. Oportunidad .....	564
3. Decisión .....	568
A. Improcedencia .....	568
B. Homologación .....	575
INDICES DE LOS TOMOS I, II, III, IV, V y VI .....	577
I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I a VI) .....	579
II. INDICE CRONOLOGICO (Tomos I a VI) .....	617
III. INDICE POR DISPOSICIONES LEGALES (Tomo VI) .....	635
IV. INDICE SISTEMATICO (Tomos I a VI) .....	641



ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL 31 DE OCTUBRE  
DE MIL NOVECIENTOS SESENTA  
Y NUEVE EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS





