

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

El ordenamiento constitucional venezolano, vigente desde el año 1.999, adoptó simultáneamente en el artículo 2° del Estatuto Supremo como forma de organización jurídico política el modelo de Estado Social de Derecho y de Justicia, esto es, combinó dos enfoques de complicada interpretación y concreción jurídica, en los cuales Parejo (2.001:269) señala

parecen convivir valores y principios contradictorios de cuando menos ardua conciliación, de una parte, y por la otra, la mayor decantación y operatividad jurídicas del Estado de Derecho para con respecto al Estado Social, está entorpeciendo la cristalización del nuevo edificio jurídico que aquella fórmula parece postular.

El anterior planteamiento lleva necesariamente a afirmar que si bien el Estado Social de Derecho y de Justicia es proclamado unívocamente en el texto constitucional, su aplicación práctica y armónica en relación a temas como el derecho a la propiedad privada, resulta bastante ambigua y ardua por esta situación, ello es así, porque para la autora, gracias a la pervivencia propiciada por las características mismas de la formulación dogmática del Estado de Derecho, de esquemas, categorías y conceptos de otro momento, subsisten situaciones como las que se refieren a la regulación liberal y burguesa del derecho de propiedad.

El Estado Social en cambio, plantea la vinculación social de la propiedad desde un concepto apriorístico del dominio, que puede llegar incluso a producir la redistribución del dominio o señorío sobre las cosas, haciendo de él la clave del

Estado de Derecho con lo cual éste último quedaría subordinado en la modesta opinión de la autora a la materialización previa de las prácticas propias del Estado Social.

Por esa razón, en criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia lo importante es entender la Ley, y en especial la de Tierras, con base a principios tendentes en lo posible a alcanzar la equidad y el bien común y no como una normativa que se aplica por igual a situaciones desiguales. Este último criterio de interpretación aunque aceptado por la doctrina administrativa y constitucional, obvió sin embargo añadir, que si es posible una diferente normación para situaciones distintas en aras de lograr la igualdad material o real y no formal como está planteada entre los propietarios de tierras en Venezuela para que de esta manera puedan quedar autorizados tratos diferentes entre ellos si están razonablemente justificados, pues el principio de igualdad debe ser objetivo, sustancial y no formal como se pretende.

Se observa que el Estado, según la concepción del Estado Social, el llamado a ser el gestor a la vez que director de las distintas actividades administrativas de índole económico entre otras, lo cual le va a permitir planificar, definir las áreas prioritarias de desarrollo, impulsar los sectores económicos que delimite, en colaboración con el empresariado privado, pero circunscribiéndoles sus límites de acción, pues lo que pretende ser es precisamente el conductor proyectivo de la sociedad. En conexión con estos principios, existe el Estado de Derecho dentro del Estado Social, como una idea distinta a la idea del Derecho del Liberalismo, que protege derechos individuales frente a los derechos colectivos resguardados por el Estado Social, donde la norma se considera como un instrumento técnico para regular las relaciones humanas, pero sin ninguna referencia a valores y contenidos concretos y que impide según esta doctrina judicial que el Estado sea el promotor de la transformación social.

Puede decirse entonces, sin desconocer la intensa controversia que sobre esta materia existe en la ciencia del Derecho Público, que la dinámica constitucional moderna enseña que conceptos muy característicos del Estado de Derecho, como la libertad y la propiedad, aún siguen vigentes en la mayoría de países que practican la

Democracia, sólo que los mismos quedaron a partir de la década de los años setenta (70) y por la influencia del Derecho Constitucional Alemán, sujetos a una mayor colectivización, lo cual implicaba su condicionamiento al interés general cuando así lo determinara el Estado; siendo precisamente uno de los principales cuestionamientos que hacen los defensores del Estado Social al Estado de Derecho que se sobredimensionó la función, que para la organización de la política y la sociedad, tiene la ley como instrumento civilizador.

Para sus impulsores, el Estado Social no sólo confirma al Estado de Derecho, sino que lo enriquece como instrumento civilizador, respondiendo a través de la Administración Pública orgánica en la planificación, dirección y ejecución del proceso productivo y de las decisiones de política económica, las cuales pasan sin duda alguna por limitar derechos de contenido económico como el de la propiedad agraria, con la loable intención de disminuir las desigualdades sociales y entre ellas, la del sempiterno latifundio.

Es precisamente este tema de la desigualdad social el que aparentemente sirvió de justificación para que el Poder Ejecutivo Nacional sancionara y publicara el nueve (9) de noviembre de 2.001, el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, debidamente autorizado mediante Ley Habilitante por la Asamblea Nacional, que ha generado diferencias de criterios y opiniones entre dicho órgano del Poder Público y sectores organizados de la población dedicados a la Agricultura y la Cría, por la manera en que la Administración Pública ha aplicado ese importante instrumento legal, tal vez desconociendo el Estado de Derecho en aras de hacer prevalecer el Estado Social.

Ante ese panorama cabe preguntarse ¿ que motivó a la autoridad competente nacional a emprender con tanta celeridad, los procesos administrativos de expropiación agraria?. La respuesta a tal interrogante de acuerdo a la doctrina sobre la materia Zavala y otros (1.980: 202-205) señalan.

se encuentra en las barreras impuestas por los sistemas atrasados de tenencia de la tierra, como los monopolios colectivos o grandes latifundios, el engorde de las tierras mediante el cual se dejan las mismas ociosas o caso ociosas para que el progreso social y las obras de

infraestructura las revalorizaran y los obstáculos resultantes de las relaciones de intercambio entre la agricultura y los restantes sectores de la economía nacional, todo lo cual generó altísimos índices de concentración de la tierra.

En ese orden de ideas, como responsable de la administración, de la redistribución de las tierras y de la regularización de su posesión, lo cual incluye la potestad de aperturar Procedimientos Administrativos de Expropiación Agraria, la Administración Pública Nacional a través del Instituto Nacional de Tierras (INTI), ha sido dotada de un notable poder jurídico, que le permite expropiar básicamente tierras privadas, pues como es sabido las tierras públicas no son objeto de expropiación. Sin embargo, tal elaboración procedimental, se muestra en el Decreto con Fuerza de Ley mencionado, confusa, motivado a la falta de regulación concreta de cada uno de los pasos a seguir por los administrados en caso de ser sujetos de un procedimiento de expropiación agraria en sede administrativa, lo que los obligará por remisión directa del mismo Decreto- Ley a apoyarse en la Ley general sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, no obstante tratarse dicho Decreto-Ley de una Ley especial muy novedosa.

En todo caso el nuevo y autónomo procedimiento especial de expropiación agraria, deberá ser implementado con estricta observancia de las garantías Constitucionales consagradas a los administrados y en especial al artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; observancia normativa y respeto que conllevará a que en un lapso de quince (15) días hábiles luego de publicado el segundo de los Edictos de Emplazamiento, la Administración Pública Agraria, deberá prever algunos trámites procesales en beneficio de los ciudadanos o ciudadanas que sean objeto de este tipo de decisiones de Estado, no para discernir sobre la propiedad agraria a expropiar, pues esta situación no se discute, sino para que la misma no se vaya a convertir en un despojo, que signifique empobrecimiento patrimonial de una persona, sino para que este procedimiento se lleva adelante bajo parámetros de estricta legalidad.

Ante ese antecedente jurisprudencial, sería muy grave entonces para el establecimiento jurídico venezolano iniciar procesos de expropiación agraria condicionándolos a los objetivos socio-políticos del gobierno de turno, más que como una verdadera política de Estado, pues no es suficiente la expropiación agraria en sí misma para conquistar la anhelada seguridad agroalimentaria, que por lo demás, es una noción que lleva envuelta una alta dosis de discrecionalidad administrativa y por ende se puede prestar a la comisión de vicios administrativos como el abuso y la desviación de poder, la omisión de fases fundamentales del procedimiento o la adopción de vías de hecho, por sólo mencionar algunas de las irregularidades más frecuentes con que se enfrenta por lo regular el Derecho Administrativo formal frente a la Administración Pública.

Cabe destacar también que existen dudas en relación al respeto y transparencia que se le pueda conferir al debido proceso en sede administrativa, derecho fundamental por lo demás, que muchas veces se ve impedido de cristalizarse al no ser decididos los procedimientos administrativos en curso y de los cuales algunos agrarios no escaparán, conforme a derecho aunque se hayan tramitado correctamente, afectándose subsidiariamente con esta clase de decisiones el derecho a la tutela administrativa efectiva, del cual gozan las personas sometidas al ordenamiento jurídico venezolano en el área administrativa de naturaleza agraria.

Otro aspecto que resulta inquietante dentro del Procedimiento Agrario de Expropiación, es la manera tan amplia en que el legislador habilitado otorgó al Directorio del Instituto Nacional de Tierras la competencia para llevar a efecto la expropiación, pues bastarán razones de cualquier índole, que a su criterio las justifiquen, para que tan traumática medida se adopte, aunque el ente oficial en realidad carezca del denominado Plan de Desarrollo Sustentable o el mismo sea de defectuosa elaboración por ser la única formalidad legal prevista para dar inicio al procedimiento, junto con la identificación del área objeto de la expropiación. Por ello ha debido el legislador habilitado ser más técnico y específico al momento de determinar esas razones y no seguir afianzado en el polémico término de la seguridad,

el cual se presta para innumerables interpretaciones, muchas de las cuales sin lugar a dudas terminarán en el campo de los vicios de la nulidad absoluta.

Aunado a lo anterior, es relevante para la autora desde la perspectiva de la seguridad jurídica, que el procedimiento administrativo de expropiación agraria es brevísimo, dado que en el Decreto- Ley, se estableció un término no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir del vencimiento del lapso concedido para la comparecencia de los interesados con derechos, luego de publicado el segundo edicto, tanto en un diario de circulación nacional como en la Gaceta Oficial Agraria, para que se logre la negociación amistosa. Si se revisa la derogada Ley de Reforma Agraria se observará que aquel instrumento jurídico fijaba un lapso de noventa (90) días continuos para lograr dicho acuerdo. A criterio de la autora, el plazo concedido en la novísima ley resulta inconveniente a los intereses de la persona cuya propiedad será expropiada, por cuanto prácticamente ello equivaldrá a que tendrá que aceptar sin mucha discrepancia las condiciones que la Administración Pública le imponga al respecto.

En la Ley de Tierras, junto con el Procedimiento Administrativo de Expropiación se incluyó en el mismo capítulo el Proceso de Expropiación Forzosa, como una especie de espada de Damocles, para advertir que en casos de desacuerdo, casi siempre originados por discrepancias en el monto de los avalúos de los bienes a expropiar, serán los tribunales agrarios los que reemplacen la voluntad de los propietarios en caso de no lograrse un negociación favorable para la Administración; pero de no ser así, que sentido tiene provocar una negociación amistosa en un plazo poco razonable, donde la indemnización presupuestada, tendrá que ser objeto de todo un trámite financiero de pago largo y dispendioso para el expropiado.

No se puede dejar pasar por alto tampoco el aspecto relacionado con la divulgación de la información agraria a través de la novedosa Gaceta Oficial Agraria, cuyos actos administrativos en ella contenidos, tendrán cualidad probatoria, lo mismo en sede administrativa que judicial.

Por esa circunstancia explica Baumeister (2.002:265) de una manera clara que se han hecho numerosas observaciones, en particular las que atienden a la falta de

seguridad jurídica que provocará la presunción de conocimiento y publicidad de actos y comunicaciones insertos en ese nuevo medio impreso, destinado supuestamente a dar conocimiento de los mismos a los administrados interesados y demás entes del Estado, en Procedimientos Administrativos de Expropiación Agraria y en general de todas las materias que regula dicho Decreto- Ley.

Agregó este autor venezolano al respecto, que es una realidad nacional la difícil difusión y circulación de la Gaceta Oficial del Estado, y con más razón lo será el de un nuevo medio de difusión, que adolecerá de esos mismos inconvenientes y por tanto seguramente al contrario de garantizar la adecuada información de los administrados obligará a los mismos a estar pendientes de una nueva forma de distribuir la información, no del todo confiable ni segura, por las múltiples argucias que pueden ser empleadas para el momento de su publicación; más aún, en esa Gaceta Oficial Agraria, sólo ha debido ordenarse la publicación los actos administrativos de efectos generales y de los actos generales de efectos particulares, dejándose por fuera de este marco legal, a los actos administrativos de efectos particulares, que deberían haberse regulado en cuanto a su notificación en la forma que lo dispone la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, esto es, de manera personal en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y sólo de manera excepcional y por razones bien fundadas, se debía haber permitido la notificación de una persona mediante el método de la Gaceta Oficial Agraria.

Por todos estos planteamientos, queda obligado el Instituto Nacional de Tierras de la República Bolivariana de Venezuela, a procurar que en la práctica los distintos Procedimientos Administrativos de Expropiación Agraria que efectúen, se observe y se efectúe un Debido Proceso, que no es otra, de acuerdo a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como lo expresa (caso Pedro Alejandro Vivas González. Sentencia 00242. De fecha 13 de Febrero de 2.002)

Garantizar que el Juzgador bien en sede administrativa o bien en sede jurisdiccional, respete el procedimiento pautado por la ley para la solución de un caso específico, lo que quiere decir que el juzgador tiene que respetar todas las secuencias del procedimiento pautadas legalmente.

Entendiéndose que siempre se debe mantener a las partes en una igualdad material o real y no puramente formal.

De lo anterior se plantea el problema de estudiar un nuevo instrumento legal con vacíos, discrepancias y elementos que lo diferencian de un sistema expropiatorio general existente, y vistas las consideraciones expresadas, se sugieren las siguientes preguntas de Investigación en la Formulación del problema.

Formulación del Problema

Resulta pertinente para el desarrollo de esta investigación sobre el procedimiento administrativo de expropiación agraria, formularse las siguientes interrogantes:

- ¿Qué es la Expropiación, como se describe?;
- ¿En que consisten y se diferencian la Expropiación por Causa de Utilidad Pública y la Expropiación Agraria?
- ¿Qué es la expropiación agraria, que la tipifica, en que consiste?
- ¿Cual es la importancia del Avalúo o Justiprecio?
- ¿Cómo influye la Negociación Amistosa en los resultados del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria?
- ¿Qué produce la expropiación agraria forzosa?
- ¿Qué garantías tiene el administrado, frente a la administración Pública en el Procedimiento expropiatorio?
- Y finalmente ¿Es el Procedimiento Administrativo es el mecanismo idóneo para declarar una Expropiación Agraria?.

En este contexto se plantea y profundiza el trabajo de grado, con el propósito de dar a conocer las diversas variables que influyen en la consolidación de esta materia; Todo lo anterior es formulado con el fin de dar una solución al problema planteado, que es: a) conocer, b) describir, c) comparar, d) entender y en consecuencia d) explicar y obtener un conocimiento científico de la naturaleza, consecuencias, secuelas del procedimiento expropiatorio; un estudio analítico de la

estructura de este novísimo procedimiento administrativo dentro del marco de la legalidad, el debido proceso y el Estado de Derecho y El Estado Social.

Objetivos de la Investigación

General

1. Analizar el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria en el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de Venezuela.

Específicos

1. Describir la Expropiación por Causa de Utilidad Pública.
2. Describir el procedimiento administrativo de Expropiación Agraria.
3. Comparar el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria con el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública.
4. Establecer los caracteres del Avalúo o Justiprecio.
5. Precisar la influencia de la negociación amistosa en los resultados del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria.
6. Determinar las causas que hacen procedente la expropiación agraria forzosa.

Justificación e Importancia

El ambiente jurídico y social venezolano del área agraria en los últimos tres años ha sido conmovido y modelado por la entrada en vigencia y aplicación del Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual ha servido para que sectores vinculados o no a esa actividad, reactiven o se involucren en la tarea de promover el desarrollo agrario una vez que el Poder Ejecutivo Nacional ha reeditado de nuevo el principio de entregar la tierra a quien en verdad la trabaje como hace años se intentó con la llamada Reforma Agraria.

Este proceso de reconversión de la tierra, implantado en la Ley respectiva, fue previsto a través de varios procedimientos, unos de naturaleza administrativa otros de naturaleza judicial; uno de esos procedimientos administrativos es justamente el de Expropiación Agraria, que intenta reivindicar el papel del Estado venezolano como promotor de la transformación social en el área rural, bajo la premisa de la seguridad agroalimentaria, lo cual obliga no sólo a la investigación y estudio del derecho sustantivo agrario que lo enuncia, sino también a un mayor conocimiento de los canales procedimentales establecidos en la “Ley de Tierras” para materializar dicha expropiación.

Son precisamente estas aspiraciones académicas y profesionales de la autora de este trabajo de investigación, las que han servido de soporte para intentar agrupar en una investigación de corte analítico y descriptiva, los más importantes elementos cognoscitivos de índole constitucional y legal generalmente aceptados por el Derecho universal de la institución procesal denominada “Expropiación Agraria”, y cuya activación viene provocando en la opinión pública nacional, distintas posiciones, tanto a favor como en contra, por las consecuencias jurídicas y sociales que viene originando.

De tal manera, que en esta hora de intensidad social, el tema resulta acertado, pertinente e interesante, como para tratar de ordenarlo bajo un marco doctrinario y legal que pueda servir de cauce respecto de como puede llevarse a cabo, y en criterio de la autora con fehaciente observancia de las garantías constitucionales y especialmente dentro del Debido Proceso pueda desarrollarse este delicado procedimiento administrativo, buscando con estos medios propios del Derecho, conseguir el aporte de argumentos razonables y pacíficos, que en un momento dado puedan reflejar el grado de evolución, avance y Justicia del Estado Social y de Derecho estatuido constitucionalmente y la seriedad de nuestras instituciones en materia de expropiación agraria, lo cual hace la investigación más auspiciosa.

Por eso nadie duda de su importancia en el país, ya que de la correcta aplicación de la normativa expropiatoria, dependerá en buena medida, no sólo un eficiente proceso productivo agroalimentario y agropecuario en el campo venezolano,

sino también se hará posible una vigorosa paz social, tan necesaria en los procesos económicos productivos, como los diseñados en la Ley de Tierras, todo lo cual permitirá afianzar o no la legitimidad de los funcionarios o funcionarias públicos ejecutores de la misma.

El tema de la expropiación agraria en la actualidad repercute en el ámbito social, político y económico, y ha sido detonante para actuaciones estatales y municipales que han decretado medidas especiales, los fundos zamoranos y otras medidas que buscan asemejar o seguir el lineamiento nacional, por lo que la presente investigación expresará cómo debe desarrollarse el procedimiento administrativo de expropiación agraria, lo explicará, detallará y ubicará en el marco legal y constitucional con absoluta observancia a las leyes y con la aplicación de las Garantías de las que goza todo administrado.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

Antecedentes

La expropiación –Diez, Marienhoff, Sayagués, Laubadére, Láres Martínez, Muci Borjas(1.988)- es un mecanismo de adquisición forzosa de la propiedad del que la Administración se vale para satisfacer el interés público o colectivo que está llamado a tutelar, y como se ha mencionado es una institución propia del derecho público.

La especial referencia que hace tanto la doctrina como la jurisprudencia acerca del fin público del instituto expropiatorio, se debe a que la expropiación es una institución en la que aparecen en pugna intereses privados y generales, por lo que está regulada esencialmente por normas de Derecho Público. Las normas que la rigen implican una limitación a un derecho garantizado constitucionalmente como es el de propiedad. Derivado de la característica de ser una institución de Derecho Público, la expropiación es una potestad o poder de la Administración para enfrentar y hacer ceder el derecho de propiedad, por tanto, se trata de una institución jurídica esencial para el cumplimiento de los fines del Estado, cuyo ejercicio es absolutamente irrenunciable.

Lo anterior es brevemente explicado debido a que el procedimiento de expropiación agrario se refiere es a la materia agraria, de allí su especialidad. la subordinación de nuestro desarrollo económico a los intereses de los países capitalistas avanzados, que nos utilizaban como mercado para su creciente

producción industrial y como proveedores de materias primas y alimentos necesarios a su desarrollo capitalista. La dependencia económica daba lugar a formas soterradas de dependencia política e ideológica. La falta de desarrollo de la producción no agrícola, obligó al país a importar toda clase de materia prima o herramientas para el trabajo en el campo, las cuales eran fabricadas en otros países, a pesar de la facilidad de su elaboración, no era posible que las mismas fuesen realizadas en el país; razón por la cual, Venezuela desde su época colonial, comenzó a importar todo aquello que no le era posible realizar en su territorio. Nos comenzamos a convertir así, en un país dependiente de otros países más desarrollados.

La Ley de la Reforma Agraria promulgada el 5 de Marzo de 1960, constituye también un hecho importante del período de mandato presidencial de Rómulo Betancourt. La necesidad de esta ley se venía planteando desde hace muchos años para corregir la injusticia social y económica que pesa sobre nuestros campesinos como consecuencia de la estructura latifundista que ha prevalecido en el campo desde el período colonial. Como antecedentes legales de esta medida tenemos la Ley de Reforma Agraria promulgada por el Presidente Medina Angarita, que no pudo aplicarse por el golpe militar del 18 de octubre de 1945; y la Ley de Reforma Agraria del presidente Rómulo Gallegos, que tuvo igualmente vigencia efímera debido al golpe del 24 de noviembre de 1948 que derrocó al gobierno. En 1960, el auge popular y en especial del movimiento obrero y campesino, hizo posible la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, así como en el año 1979 el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre Regularización y Tenencia de la Tierra, normas modificadas y derogadas con la nueva normativa.

En otros países se observa que la evolución sobre el tema de la expropiación es sesgada, llama la atención la evolución de derecho agrario mexicano, y la autora observa las distintas leyes referentes al trato de la tierra de Estados Mexicanos como Michoacán y Durango entre otros, donde en un recuento histórico y legal de las bases del derecho mexicano la autora observa la situación plantada en el problema de la investigación, en Latinoamérica desde inicios de este siglo se ha trabado la conjunción del estado social de derecho y el estado de derecho y justicia

superponiendo uno sobre otro dependiendo de la situación económica y social del momento.

En la investigación la autora se percató de la falta de información y documentos referidos de forma específica a la expropiación agraria, como una expropiación especial; el país con más desarrollo al respecto es México, y sobre el tema de la expropiación por causa de utilidad pública la bibliográfica es más abundante, debido a que la expropiación genérica es una institución propia y especial del derecho público, del derecho administrativo ya que es la más pura manifestación de una potestad, facultad y derecho del estado que es: Expropiar por un fin en beneficio de la colectividad para cumplir con los fines del estado inspirado en el bien y beneficio común para los administrados, del beneficio colectivo sobre el individual.

Hay experiencias en países como Argentina que han protagonizado procesos históricos de expropiación en otras materias, pero circunscrito a la condición económica y social de la época.

Una característica común en los países que contemplan la expropiación agraria es la justa indemnización y el derecho del expropiado reclamar patrimonialmente la devolución del fondo expropiado, cuando este no cumple el fin cometido, existiendo una especie de control social, control del fin de la actividad de la administración.

La Expropiación por Causa de Utilidad Pública

1.- Breve Noción

En sus relaciones jurídicas con los ciudadanos y ciudadanas de la Nación venezolana, el Estado se ve obligado a crear y dictar una serie de normas jurídicas para reglar las actividades que esas personas desempeñen y que puedan ser consideradas de interés general por el Estado, dotado como está del poder jurídico suficiente, para lograr una vida social armoniosa y en paz.

Una de esas figuras creadas y dictadas por el Derecho, y estatuidas por el Estado es la institución de la Expropiación, mediante la cual y de acuerdo a la doctrina judicial de la fenecida Corte Suprema de Justicia (CSJ-SPA, Sentencia de fecha 20.07.93) “El Estado logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, para el cumplimiento de fines de utilidad pública o social, siguiendo las pautas de un procedimiento especial y pagando una previa y justa indemnización.” Sin embargo, en opinión de la autora, esa adquisición, no necesariamente debe producirse en forma coactiva o forzosa, dado que la vigente Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, contempla la posibilidad en el encabezamiento del artículo 22, que ésta puede ser literalmente realizada por vía del arreglo amigable.

Conforme a la citada disposición legal, ese convenio puede ocurrir una vez publicado el Decreto de expropiación en un diario de los de mayor circulación nacional y en otro de la localidad de localización del inmueble, si lo hubiere, por una sola vez, donde igualmente se notificará a los propietarios, poseedores y en general a todas aquellas personas que tengan derechos o intereses sobre el bien afectado, para que concurren voluntariamente dentro de los treinta (30) días continuos siguientes contados a partir de su publicación, ante la entidad expropiante.

Seguidamente, si el Estado satisface la pretensión de la persona que va a ser expropiada de su bien en sede administrativa, se suscribe el convenio de transferencia de propiedad, como modalidad alternativa al mismo juicio de expropiación, lo que va a traer como consecuencia que no se siga el juicio, por ese ni por ningún otro concepto, que se pueda originar del acto expropiatorio efectuado.

De tal manera que en relación a la adquisición de bienes a expropiar por Causa de Utilidad Pública, se observa que ésta puede ocurrir por vía convencional, esto es, por acuerdo entre el Estado y la persona cuyos bienes serán expropiados o en su defecto por vía judicial a través del Debido Proceso que así la declare. Una vez delimitadas las formas procesales en que el Estado se puede hacer a determinados bienes, se puede presentar una definición legal del término, que se encuentra en sintonía con lo expresado, acogiendo para ello al artículo 2 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social:

“La Expropiación es una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o interés social con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o algún otro derecho de los particulares, de su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización”.

Del análisis de esta norma, se pueden extraer por consiguiente, algunas características muy distintivas de esta institución:

- a) La Expropiación de bienes sólo puede ser acordada por la autoridad estatal competente.
- b) Para su práctica debe mediar una causa justificada de utilidad pública o social.
- c) De no lograrse una negociación amigable en sede administrativa del bien a expropiar, la expropiación se efectuará de manera forzosa en los Tribunales competentes.
- d) Judicialmente el Estado adquiere el bien expropiado mediante sentencia firme, pasada en autoridad de cosa juzgada.
- e) El pago del bien expropiado debe ser justo y oportuno.
- f) Una vez que se ejerce la potestad expropiatoria es irreversible.

Las anteriores condiciones legales devienen del artículo 115 del propio texto constitucional venezolano, que garantiza el Derecho de Propiedad, como uno de los más importantes derechos económicos que va a permitir de manera relativa el uso, goce, disfrute y disposición de bienes, sólo que sometido a restricciones, contribuciones y obligaciones, como las establecidas tanto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social e igualmente en el Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a saber: a) utilidad pública; b) interés social; c) sentencia firme y d) pago oportuno de justa indemnización, condiciones concurrentes por lo demás para que se configure una verdadera expropiación.

La jurisprudencia patria al respecto, se pronunció por un criterio diferente al expuesto por la autora, al sostener de que siempre la expropiación reviste el carácter de una enajenación obligatoria, aun cuando se haya arribado a la misma a través de una negociación amistosa, ya que esta última se va a producir como lo señaló en su oportunidad la Corte Federal y de Casación, citada por Brewer (2.002: 19) “de por las buenas o de por las malas”.

En efecto, La Corte Federal y de Casación mediante sentencia de fecha 14 de Marzo de 1952, asentó:

“...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 haya 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 acuerdo uno o tres peritos que avalúen la propiedad y una vez avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre que versa la expropiación ..., el expropiante consignará el precio ante la autoridad que conoce el negocio para que sea entregado al propietario...”

No obstante el anterior criterio, también es refutado por el prestigioso autor patrio, Brewer (2.002:20) quien no comparte la idea de que la expropiación sea una venta obligada, “por tratarse la primera de una institución de Derecho Público, como se indicó anteriormente, con evidentes diferencias en relación a la compra- venta que es una figura del Derecho Privado”.

2.- Delimitación del Término Utilidad Pública

Se puede delimitar considerando a la Utilidad Pública, como todas aquellas actividades realizadas o a realizar por el Estado que van a resultar de interés o conveniencia para el bien colectivo, esto es, para la población que va a formar parte del Estado. La definición se encuentra también presente en el Artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que específicamente se va a referir a las obras de utilidad pública como aquellas que tienen por objeto directo

proporcionar a la República, a los Estados o Territorios, a uno o más Municipios, cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta por una de estas personas jurídicas o particulares o empresas debidamente autorizadas.

Debe aclararse en relación a este término de Utilidad Pública que el mismo es mutable, contingente y circunstancial, pues varía según el enfoque ideológico que pueda exhibir el Estado en una época determinada, las peculiaridades, el lugar y el ordenamiento jurídico vigente y existe no sólo en el supuesto de que los bienes expropiados sean destinados a la utilidad directa de los particulares, sino también cuando fueren afectadas al uso de los Órganos del Estado. Por eso la noción de Utilidad Pública a pesar de que algunos autores la vinculan con atribuciones del Estado, no es susceptible de definición desde que tiene un acentuado carácter evolutivo, en tal virtud, su alcance varía según la época y países y presenta una interpretación flexible adecuada a los nuevos requerimientos sociales, culturales y de seguridad.

3.- *Carácter de Orden Público de la Expropiación*

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en el Artículo 7 es precisa en cuanto a los requisitos que hacen viable la expropiación de bienes de cualquier naturaleza. En tal sentido estableció la necesidad de que se dictara una disposición legal que declarara una determinada obra como de Utilidad Pública o Social; igualmente que el Ejecutivo hiciera una declaración que serviría a la vez de motivación, sobre el porque, su ejecución resulta indispensable para satisfacer el interés social, debiendo para ello, transferirse total o parcialmente la propiedad o el derecho, en conclusión hay que justificar esta acción de la administración.

Sobre la última formalidad mencionada, vale decir, que la transferencia de la propiedad mediante el procedimiento de expropiación se haga de manera parcial, la misma resulta controversial, en virtud de que ha sido justamente esta circunstancia ahora de carácter legal, la que ha provocado que en años anteriores la jurisprudencia patria acogiera uno de los pocos argumentos que valen contra este tipo de

procedimiento y es el de que al producirse una expropiación parcial del inmueble, el mismo puede quedar inutilizado, por el destino que se le de a la porción expropiada, en todo caso, será la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, la que dilucidará la forma de interpretarse y aplicarse esta norma.

Retomando este punto de los requisitos de procedencia de la expropiación, el mismo se constituye en una garantía constitucional que permite realizar la convivencia social y por ende tiene carácter de orden público, que es un valor destinado en el Derecho a mantener la armonía necesaria y básica para el desarrollo e integración de la sociedad; por eso, de resultar irrespetadas o inobservadas algunas de estas formalidades se pone en entredicho el Estado de Derecho y de Justicia consagrado en el texto fundamental y como consecuencia jurídica, cualquier persona que sea privada del goce de su propiedad sin que se respeten esas formalidades, podrá ejercer todas las acciones posesorias o petitorias que correspondan, a fin de que se le mantenga en el uso, goce y disfrute de la propiedad y adicionalmente se le indemnice en los daños y perjuicios que se le hayan podido ocasionar por la emisión del ilegal acto administrativo.

4.- Prescripción

Por el carácter preponderante de Derecho Público que tiene la Expropiación, al particular no le es dado discutir si realmente el ente expropiante necesita o no los bienes sobre los que recae el decreto de expropiación o afectación, así mismo no puede discutir la oportunidad o el tiempo en que se ejecuta el respectivo Decreto o Resolución de expropiación según sea el caso.

Ante esas últimas razones, resultaría improcedente desde el punto de vista procesal que cualquier persona solicitara la declaratoria de prescripción del derecho de la República a expropiar, ya que el ejercicio de esta institución no puede ser cuestionado por los particulares, debido a que la potestad de expropiación, una vez que es ejercida por la Administración incluida la agraria es irreversible, puesto que en Venezuela tampoco existen lapsos preclusivos en el procedimiento de expropiación por ser éste de estricto orden público.

5.- Legitimados en el procedimiento de expropiación

Para que un procedimiento de cualquier naturaleza, incluido el expropiatorio pueda llevarse a cabo se requiere indefectiblemente de las partes, caso contrario no existiría, Cuenca (1.981). Por ello, la doctrina según el mencionado procesalista, considera el proceso, desde el punto de vista lógico, como un juego dialéctico de intereses contrapuestos. Esos intereses están representados por las partes en conflicto, las cuales además deben reunir en su pretensión tres (3) requisitos sustanciales: a) ser persona legítima; b) tener interés y c) ser titular de la pretensión (y de un derecho). Por la primera, se exige legitimidad, tanto activa como pasiva en la relación material y según ella se identifican la titularidad material y la titularidad procesal. El segundo referido a tener interés implica contar con un derecho subjetivo capaz de provocar la actividad administrativa o jurisdiccional. Y el tercero considera el concepto de parte como una noción que integra tanto al interesado como al representante sin distinción alguna.

Con base a los anteriores argumentos es posible manifestar que cuando el Estado venezolano en cualesquiera de sus niveles político-territoriales, considera que debe expropiar por razones de utilidad pública o social, bastará que cumpla con las formalidades legales previstas en la Ley para que tan gravoso procedimiento se inicie, no quedándole a la persona a ser expropiada otra alternativa, sino la de recibir una justa y oportuna indemnización, previa demostración incuestionable de su condición de propietario, poseedor o arrendatario según el supuesto de que se trate, con la circunstancia procesal de poder ser representado ampliamente en la defensa de sus derechos e intereses por persona o abogado de su confianza.

5.1.- Legitimación Activa

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en el artículo 6° considera como legitimados activos con el necesario poder jurídico en el proceso expropiatorio al Poder Nacional, a los Estados, a los Municipios, al Distrito

Metropolitano, a los Institutos Autónomos, a los particulares y a las empresas debidamente autorizadas.

5.1.1.- El Poder Expropiatorio de los Contratistas del Estado

En el ordenamiento jurídico venezolano más concretamente en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, se autoriza la expropiación a los concesionarios que hayan recibido la delegación de ejecutar obras en nombre y representación del Estado, lo mismo que a los contratistas de obras, pero siempre tutelados por aquél. Así quedó establecido en su artículo 12 que manda: “ Los concesionarios o contratistas de obras públicas, así como las compañías o empresas debidamente autorizadas por la Administración Pública, se subrogarán en todas las obligaciones y derechos que le correspondan a ésta por esa Ley”.

La explicación a esta subrogación otorgada a los particulares se encuentra en la intención favorable del legislador venezolano de desposeer al Estado de esa tutela, mediante un traspaso de derechos, pero sin enajenarla en detrimento del interés público. La idea en este sentido es 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.

En relación a esta expropiación dirigida por particulares, Brewer (2.002) plantea que ésta debería eliminarse totalmente de la legislación y reservarse el ejercicio de la potestad expropiatoria sólo a quien tiene esa potestad pública, esto es, a las personas jurídicas estatales 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, actividades o servicios públicos. Mediante el sistema “beneficiarios de la expropiación” la potestad expropiatoria corresponderá exclusivamente al Estado y se sucede cuando una determinada persona jurídica estatal solicita la expropiación de un bien o de un derecho a favor de una tercera persona pública o privada que no está investida de la facultad expropiatoria y la cual vendría a beneficiarse de la expropiación.

5.2- Legitimación Pasiva

En este sentido cabe destacar, que si bien a la Administración Pública no le corresponde conocer y pronunciarse sobre alegatos referidos a derechos de propiedad, materia que es competencia de los tribunales ordinarios, si le corresponde comprobar la situación jurídica de la persona que pueda ser objeto de la expropiación, la que tiene la carga procesal de probar en el procedimiento de expropiación general mediante documental fehaciente, amplio, preciso y contundente la condición de legitimado pasivo que sea el requerido para producir en la autoridad competente la certeza del derecho aducido, así como debe probarse también, la identidad del inmueble a expropiar del que se pretende propietario. Es esa condición de Legitimado Pasivo, la que otorga cualidad procesal a la persona cuyo bien va a ser objeto de expropiación, para hacer oposición, bien ante la Administración Pública o bien ante los Tribunales competentes, no sobre titularidad de derechos, como ya se mencionó, sino sobre infracción a la ley, que es sobre la cual puede versar al igual que sobre la totalidad del bien a expropiar, pues la expropiación parcial resulta inconveniente porque inutiliza el bien objeto de la misma. Por ello, el oponente o cualquier otro compareciente que pretenda ser reconocido como legitimado pasivo, por requerir de autorización judicial para vender o enajenar, está obligado a presentar pruebas que hagan innecesarias cualesquiera otras investigaciones o confrontaciones.

Al hablarse de Legitimado Pasivo, según el profesor Brewer (2.002:25), debe plantearse el problema que surge con los cambios de titularidad del derecho de propiedad durante el juicio de expropiación, a lo cual, la Ley General de Expropiación en el artículo 10° señala que la transferencia del dominio por cualquier título durante el juicio de expropiación, incluida la prescripción adquisitiva, no lo suspende, dado que el nuevo propietario queda, de derecho, subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior propietario, por lo cual resulta bastante remoto, pero no descartable, que una persona pueda adquirir un bien, que esté siendo objeto de un proceso de expropiación.

En el caso de los poseedores, arrendatarios o acreedores hipotecarios, éstos pueden hacerse parte del juicio de expropiación, si previamente son emplazados formalmente a comparecer y, consecuentemente tendrán derecho a ser indemnizados cuando se consignen las respectivas sumas, siempre que acrediten prueba de su derecho a la cosa sobre la que versa la expropiación de una manera fehaciente, esto es, cuya verosimilitud se imponga de una manera contundente e inmediata, sin que sea necesario el apoyo en hechos que no aparezcan evidentes de las pruebas documentales producidas.

6.- Decreto de Expropiación

En la cima de los actos administrativos por contener las decisiones de mayor jerarquía, los –Decretos- van a constituir los instrumentos normativos emanados indistintamente del Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, a través de los cuales y como lo establece el artículo 5° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se declararán por la vía de la adquisición forzosa de la totalidad de un bien o varios bienes, o de parte de los mismos. Los Decretos tienen su existencia de una manera general en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pudiendo ser refrendados por uno o varios Ministros, cuando la importancia del asunto así lo requiera a juicio del Presidente de la República.

Para dictar un Decreto de Expropiación con arreglo en la Ley General de la materia, la Asamblea Nacional o en su defecto la Comisión Delegada declarara previamente 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. Igual práctica habrá de efectuarse en los Estados y Municipios en donde sus Consejos Legislativos y Concejos Municipales respectivamente quedarán obligados a efectuar la misma declaratoria.

Se observa también en el artículo 13 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que junto con las anteriores formalidades parlamentarias, coexiste nuevamente el elemento seguridad o defensa de la Nación, gracias al cual el

Ejecutivo Nacional queda facultado para decretar de utilidad pública la posesión de terrenos y construcciones esenciales a tal fin y en ese sentido ordenará por vía del Presidente de la República que se inicie el respectivo procedimiento de expropiación.

Puede ocurrir que esa declaratoria previa de utilidad pública por los órganos legislativos de cada uno de los niveles político-territoriales que componen la República Bolivariana de Venezuela, se vea dispensada cuando se trate de la construcción de obras de infraestructura de gran envergadura como las identificadas en el artículo 14 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública: carreteras, ferrocarriles, autopistas, edificaciones, acueductos, canales, puertos, represas hidroeléctricas, aeropuertos, y otros, que faculta al Poder Nacional, a los Estados y Municipios a dictar únicamente el respectivo Decreto de Expropiación.

7.- Tribunal Competente

En el Procedimiento Expropiatorio por Causa de Utilidad Pública o Social el órgano jurisdiccional competente para conocer de esta clase de juicios, de acuerdo al Artículo 23 de la Ley sobre la materia, será el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción donde se encuentre ubicado el bien inmueble y de las apelaciones y recursos contra sus decisiones conocerá en segunda instancia la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

La anterior disposición legal garantizó tanto al particular como a la propia Administración Pública, el derecho a contar con el Debido Proceso durante el juicio de expropiación, al establecer que en primera instancia será el Tribunal con competencia en lo Civil, el encargado de tramitar en primera instancia la solicitud de expropiación que puedan hacer los Estados y Municipios, en virtud de que el expropiado será un particular y por el principio del Juez natural, el llamado a conocer de la acción contra éste, es el órgano civil, cuya decisión podrá ser revisada en segunda instancia por el máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, esto es, la Sala Político - Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a los fines de determinar la legalidad del acto como jurisdicción especial de la Administración Pública conforme al Artículo 259 del texto constitucional.

Ahora bien, cuando la solicitud de expropiación la formule la República, el juicio se intentará directamente ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y contra sus decisiones se podrán intentar los respectivos recursos y apelaciones en alzada ante la Sala Político - Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria

El fundamento de la expropiación en Venezuela se encuentra según Hernández (1.960:31) en un principio tan antiguo como la sociedad misma: “la utilidad pública debe prevalecer sobre el interés privado”. En efecto para este autor la comunidad social no sería concebible sin el deber del individuo de sacrificar sus ventajas privadas ante el superior interés del bien común. No obstante, desde el Estatuto Agrario de 1.958, pasando por la derogada Ley de Reforma Agraria, hasta llegar a la actual Ley de Tierras, en todo momento se ha asimilado que el sacrificio que supone desprenderse de la propiedad privada no puede quedar sin su respectiva compensación, ya que aparecería tal sacrificio como inútil, excesivo o arbitrario, pues de admitirse este tipo de conductas sociales menciona el mismo autor se estaría frente a una sociedad que no reconoce derechos fundamentales de la persona como es el de la propiedad.

Por lo general el régimen jurídico venezolano sobre la actividad expropiatoria ha estado encuadrado conforme a principios constitucionales y legales, que la previeron como una declaratoria general de prevención contra cualquier arbitrariedad en que podían incurrir ciertos órganos del Poder Público nacional y en particular de la Administración al momento de iniciar procedimientos de esta naturaleza. Por esa razón la Constitución de 1.947 admitía la expropiación en base al referente del interés general y luego la Constitución de 1.952 le agregó a más de la utilidad pública y el interés social que ésta se podía implementar en virtud del sometimiento de la

propiedad a su función social, con lo cual cambió para esos años el concepto tradicional de derecho de propiedad por el restringido y circunstanciado de derecho a la propiedad.

Bajo estas Constituciones se dictaron como lo afirma Lares (1.998:725) la Ley génesis en materia expropiatoria, concretamente el 4 de noviembre de 1.947, para luego ser reformada parcialmente por Decreto-Ley de la Junta de Gobierno, fecha 25 de abril de 1.958, que sometía a su ámbito de competencia únicamente la expropiación de bienes inmuebles a pesar de que los textos constitucionales de esos años facultaban la expropiación sobre cualesquiera clase de bienes, con el inconveniente de que no existía procedimiento legalmente previsto para ejecutar la expropiación de bienes muebles.

Con la derogada Ley de Reforma Agraria y su respectivo reglamento sancionada en 1.960, se subsanó la anterior situación, pues dentro de su propio cuerpo normativo se estableció que la expropiación agraria procedía en caso de existir tierras baldías o cuando tales tierras fuesen insuficientes o inapropiadas para la explotación agrícola, teniendo como referente la autoridad competente para iniciar estos drásticos procedimientos, en este caso el Instituto Agrario Nacional, el factor función social de la tierra, que comprendía entre otros aspectos la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento; el trabajo y dirección personal del propietario de la tierra, la conservación de los recursos naturales, el respeto a las relaciones de trabajo y la inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras.

Este principio de la función social de la tierra, acogido en la Ley de Reforma Agraria para iniciar procedimientos administrativos de expropiación agraria, ya no aparece en la actual legislación agraria que adoptó como principios de inspiración para expropiar administrativamente los planes de seguridad agroalimentaria de la población y la eliminación del latifundio. Sin embargo, se opina que cuando ciertas y determinadas tierras localizadas en importantes regiones de desarrollo económico del país, se encuentren incultas u ociosas o cultivadas indirectamente, nada impide que el Estado venezolano las expropie por estas razones, mediante la correspondiente resolución motivada.

Justificación

En el campo de la actividad administrativa el Procedimiento se presenta como la forma de la función administrativa, detectándose el hecho de que en la medida en que el Estado de Derecho deja de ser una simple apariencia, las funciones públicas se procesalizan cada vez más, por cuanto el procedimiento es una garantía de la legalidad de la actuación. En efecto en la función administrativa se destaca la tarea destinada a satisfacer en forma inmediata y permanente los intereses públicos, por lo cual siendo el procedimiento administrativo la forma que reviste su actuación, éste ha de ser definido por la doctrina Rondón (1.983:87) como la secuencia de actos destinados a satisfacer ese interés....

La esencia del Procedimiento para Araujo (1.998:30) está principalmente en el nexo recíproco de los diversos actos que lo integran, en sus vinculaciones en forma de cadena, que en virtud de un principio de orden técnico, constituye lo que para este autor se denomina formalidades, trámites o requisitos en sentido propio, los cuales pueden ser anteriores, concomitantes y aún posteriores al acto mismo.

Recurriendo a un lenguaje figurado la doctrina – Villar Palazi- citada por el mismo Araujo expresa que el Procedimiento vendría a ser una línea recta en la que para pasar de un extremo a otro es preciso recorrer los puntos intermedios o bien referirse a una cadena en la que el rompimiento de un eslabón, produciría la ineficacia de los anteriores y la invalidez de los siguientes, por lo tanto, los actos singulares del procedimiento sean más bien partes de un todo o etapas de un camino.

Significado legal de la ordenación del procedimiento

La ordenación del Procedimiento no es una fase procedimental, sino que consiste en un conjunto de actos de trámite que deben dictarse para poner en marcha el procedimiento y ordenarlo hasta llegar el momento final. Se trata en opinión de – Meier (1986:65) -

...de un poder de impulso y de dirección que detentan determinados órganos y entes de la Administración Pública, con la finalidad de hacer posible que esa estructura compleja de plazos, incidencias y actos en que consiste el procedimiento se desenvuelva en forma ordenada.

En concreto dentro de la doctrina administrativa el planteamiento más generalizado es que el procedimiento es un conjunto de actos de diversa naturaleza y función, cumplidos por uno o más sujetos u órganos referidos, no obstante su heterogeneidad y relativa autonomía a la consecución de un mismo fin, que va a contener la voluntad de la Administración Pública.

De la falta de ordenación del procedimiento

La doctrina y la jurisprudencia administrativa venezolana progresivamente han ido delineando los supuestos de omisión o distorsión en que la Administración Pública puede incurrir al momento de sustanciar un procedimiento y que hace que lo resuelto no tenga valor jurídico alguno. Al respecto se ha establecido por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa venezolana, que la decisión administrativa que pueda adoptar un órgano o ente público estaría viciado de nulidad absoluta en los siguientes casos:

- a) Ocurra la carencia total y absoluta de los trámites procedimentales legalmente establecidos.
- b) Por aplicarse un procedimiento distinto al previsto por la ley correspondiente, es decir, cuando por una errónea calificación previa del procedimiento a seguir, se desvíe la actuación administrativa del iter procedimental que debía aplicarse de conformidad con el texto legal correspondiente.
- c) Cuando se prescindan de principios y reglas esenciales para la formación de la voluntad administrativa o se transgredan fases del procedimiento que constituyan garantías esenciales del administrado.

Sin embargo esta importante fuente de derecho ha aclarado que cuando el vicio de procedimiento no produce una disminución efectiva, real y trascendente de las garantías del administrado, sino que representa sólo fallas o irregularidades parciales derivadas del incumplimiento de un trámite del procedimiento, el vicio es sancionado con anulabilidad, ya que sólo constituyen vicios de ilegalidad aquellos que tengan relevancia y provoquen una lesión grave al derecho a la defensa.

Necesidad del procedimiento administrativo

En general, toda decisión administrativa se debe manifestar mediante un acto administrativo de carácter general o particular, que deberá cumplir con las formalidades legales previstas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para su validez y eficacia, y para cuya formación es necesaria la sustanciación de un procedimiento previo como el de expropiación agraria a cargo de un funcionario competente. Tal procedimiento se encarna a través de un conjunto concatenado de actos que deben seguirse para dictaminar una expropiación en tierras o fundos agrarios.

La necesidad del Procedimiento Expropiatorio Agrario, se justifica ya que el mismo deriva del derecho a la defensa, el cual conforme a reiterados criterios del Tribunal Supremo de Justicia, es extensible en su aplicación tanto al procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la ley para depurar aquél. En consecuencia, la emisión de un acto administrativo de expropiación agraria, sin que se cumpla el procedimiento respectivo y fundamentalmente sin garantizar la participación activa del interesado o expropiado apareja su nulidad absoluta.

Igualmente en aquellos casos en que existan pruebas evacuadas unilateralmente por la Administración para comprobar los hechos que dieron origen al Procedimiento Expropiatorio no pueden invocarse para convalidar el acto de extinción de la propiedad dictado, ya que la falta de audiencia del interesado es un vicio de tal gravedad que afecta todas las actuaciones que hubiere realizado la

Administración Pública agraria a sus espaldas. Por ello la jurisprudencia sostiene que son inválidas e insuficientes las pruebas evacuadas por la Administración, sin que el sujeto sancionado hubiere tenido participación en su desarrollo, ni dispusiese de los medios y recursos para contradecirlas o invalidarlas.

Por todo esto la autora se plantea la interrogante de ¿Cuál sería la consecuencia jurídica que se originaría para la Administración Pública agraria, en caso de llegar a dictar un acto administrativo extintivo de la propiedad privada agraria, sin haber proseguido a tal fin, el procedimiento administrativo establecido en la Ley de Tierras?

En Derecho este tipo de conducta genera lo que de manera muy especial en el Derecho Administrativo se ha denominado una -vía de hecho- que sería la consecuencia jurídica de tan irregular proceder. El concepto de la vía de hecho es una construcción del Derecho Administrativo Francés, en el que tradicionalmente se distinguen dos (2) modalidades, según que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece o lo haya hecho sin observar los procedimientos establecidos por la norma que le ha atribuido ese poder. En la actualidad el concepto de vía de hecho comprende todos los casos en que la Administración Pública pasa a la acción sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico y aquellos otros en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio de cualquier derecho o garantía fundamental. Advertido lo anterior se pasa seguidamente a referir los poderes de la Administración Pública Agraria en materia de expropiación agraria.

1.- Los poderes de la administración pública en la ley de tierras

La Administración Pública venezolana y en especial el Instituto Nacional de Tierras (I.N.T.I.), aun cuando ostente una situación de “supremacía” en la relación jurídico administrativa con los particulares, por su condición de garante del interés público, lo cual explica y legitima en el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, las llamadas prerrogativas exorbitantes o Potestades Administrativas de Derecho Público, ya no tiene gracias al Debido Proceso ese exagerado poder

discrecional que raya en la arbitrariedad y frente al cual muchas veces el ciudadano común se halla inerme e indefenso.

Dichos poderes administrativos y legales conforme a Prado (1.999:203) constituyen un medio para armonizar la situación antagónica entre dos (2) intereses: el público y el privado. Al respecto Marienhoff citado por el mismo autor expresa que:

“cuando se produce una incompatibilidad entre el interés del particular o administrado y el interés del Estado, representante de la colectividad, van a aflorar los poderes de la Administración para limitar ese derecho de propiedad, que va a ceder ante los requerimientos públicos”.

Con relación a las Potestades Administrativas, el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a partir del Capítulo VI denominado de la Expropiación Agraria, dispuso un incipiente y nada probado todavía, sistema de equilibrios entre las potestades de la Administración y los derechos e intereses de los administrados, el cual en la práctica no puede plantearse en términos de relaciones igualitarias; no obstante significar, que los ciudadanos y ciudadanas pueden contar dentro del ordenamiento jurídico venezolano dispuesto en materia agraria, con derechos y garantías ampliamente reconocidos para la eficaz defensa de su situación jurídica subjetiva y en especial como propietarios de fundos agrícolas.

Las prerrogativas exorbitantes, que son desacostumbradas y poco verosímiles, implícitas en el ámbito del Derecho Público, no son cláusulas como bien lo señala Brewer (1.992:47) en el sentido de que no son estipulaciones contractuales o extracontractuales, sino que en realidad son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la Administración Pública, como por ejemplo el Expropiatorio y tampoco van a pertenecer al Derecho Común, pues la Administración puede utilizarlas cuando razones de Utilidad Pública o Interés Social, así lo requieran para beneficio de la República, de uno o varios Estados o Municipios del país, los mismo que del Distrito Capital y de los Territorios Federales.

Las prerrogativas exorbitantes, que son desacostumbradas y poco verosímiles, implícitas en el ámbito del Derecho Público, no son cláusulas como bien lo señala

Brewer (1.992:47) en el sentido de que no son estipulaciones contractuales o extracontractuales, sino que en realidad son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la Administración Pública, como por ejemplo el Expropiatorio y tampoco van a pertenecer al Derecho Común, pues la Administración puede utilizarlas cuando razones de Utilidad Pública o Interés Social, así lo requieran para beneficio de la República, de uno o varios Estados o Municipios del país, los mismo que del Distrito Capital y de los Territorios Federales.

En el caso concreto de la Ley de Tierras, como así se le conoce coloquialmente, la Administración Pública dispone de potestad, no únicamente para de oficio dictar en el sector rural distintas poligonales, esto es, figuras planas con distintos ángulos, que luego se van a enlazar nacionalmente en una sola poligonal rural que van a señalar las tierras a ser afectadas para el uso agrario del Ejecutivo Nacional y por ello, sujetas a los planes de Seguridad Agroalimentaria y Desarrollo Agrícola de la Nación, que obligarán al Estado venezolano a dictar medidas como la contenida en la Ley objeto de revisión, de -Expropiación Agraria- para regular la tenencia de la tierra y asegurar así, al menos teóricamente niveles estratégicos de autoabastecimiento; sino también ordenar en sede administrativa el procedimiento de expropiación respectivo.

Así mismo, si por una parte la Administración Pública representada en el Instituto Nacional de Tierras, tiene potestad para dictar actos administrativos de efectos particulares que afecten la situación jurídica del administrado, por la otra debe insoslayablemente ceñirse a los principios constitucionales de seguridad agroalimentaria, utilidad pública y función social de la tierra, el respeto a la propiedad privada, la promoción y la protección de la función social de la producción nacional, la promoción de la independencia y de la soberanía agroalimentaria de la nación, el uso racional de las tierras, los recursos naturales y la biodiversidad genética.

Lo anterior significa a criterio de la autora, que si en virtud de las atribuciones que tiene conferidas el Instituto Nacional de Tierras, (ente descentralizado funcionalmente de Derecho Público), actuara apartado de los principios de Utilidad Pública y Función Social de la Tierra, por ejemplo, que entre

otros, deben orientar su actuación administrativa en materia agraria, pudiésemos estar en presencia de una expropiación agraria infectada del vicio de desviación poder, cumplida únicamente para satisfacer alguna promesa electoral o de cualquier otra índole, distinta a los principios planteados en la Ley de Tierras; pero resuelta de una manera poco legal, nada más apoyándose en el poder exorbitante de expropiación que tiene la Administración.

Presumiendo el Principio de la buena fe, al cual están sometidos todos los órganos y entes de la Administración Pública venezolana por mandato del Artículo 12 de la Ley que la rige, se debe afirmar que el Poder Jurídico que el legislador venezolano le concedió al Instituto Nacional de Tierras está lo suficientemente indicado en los Artículos 71 y 72 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras, el cual sólo lo habilita para expropiar, en primer término, tierras aptas para la producción agraria, que se hallen dentro de la poligonal rural nacional por razones de Utilidad Pública o Interés Social y que sean lo suficientemente aptas como para contar con una disponibilidad suficiente y estable de alimentos a la mano del público consumidor.

En segundo lugar, la Ley de Tierras declaró de Utilidad Pública e Interés Social, la eliminación del latifundio por ser contrario a esta última noción, que sólo persigue de acuerdo a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la protección estatal de determinados grupos de la población del país, esto es, campesinos y campesinas a quienes se reconoce no estar en igualdad de condiciones con las otras personas con quienes se relacionan en una específica actividad y por lo tanto se les defiende para evitar que esa condición desigual en que se encuentran obren contra ellos y se les cause un daño patrimonial o se les lleve a una calidad de vida ínfima o peligrosa que crearía tensiones sociales.

A tal fin, la legislación agraria previó la expropiación de las tierras privadas que fueren necesarias, por vía de resolución, para el rescate y la ordenación sustentable de las tierras de vocación o uso agrícola y el aseguramiento de esta manera de su potencial agroalimentario, quedando el Instituto Nacional de Tierras, subrogado en todos los derechos y obligaciones que en tal sentido le puedan corresponder a la República. Dichos cometidos para Baumeister (2.002) son los que

el legislador declara de Utilidad Pública, y por tanto invocados y realmente existentes en cada caso y que sirven de fundamento a la expropiación por incoarse.

Para el mencionado jurista no son susceptibles de expropiación todas las tierras ubicadas en el territorio nacional, sino sólo las que encontrándose en la poligonal rural nacional, fueren aptas para producción agraria y por tanto que pudieren considerarse incluidas en los planes de seguridad agroalimentarios de la población, y así mismo las que constituyendo “latifundios” fueren además necesarias para la ordenación sustentable de las tierras con vocación agrícola, para asegurar su potencial agroalimentario.

De lo anterior puede deducirse lo siguiente: a) Aunque las tierras tengan potencial agrícola, y aún siendo rurales, no serían susceptibles de expropiación de no encontrarse ubicadas dentro del plano de las tierras que el Estado haya declarado afectadas al uso agrario en la poligonal rural nacional; b) Aun los latifundios de origen privado, de no ser tierras con vocación agrícola y encontrarse incluidos en planes para la ordenación sustentable que aseguren el potencial agroalimentario, no podrán ser objeto de expropiación y c) en cualquiera de los dos supuestos anteriores en que fuere procedente la expropiación, deberá reputarse inexpropiable la porción de tierras que no exceda de 100 hectáreas de suelos de primera clase o sus equivalentes en tierras de otras calidades y de cinco mil hectáreas en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalentes.

No obstante lo expresado, será la jurisprudencia patria la que determine si un bien inmueble reputado por los criterios técnicos como “latifundio”, inclusive ubicado en zonas rurales que formen parte de la poligonal rural nacional, podrá ser expropiado si el mismo no estuviere afecto a planes de desarrollo del potencial agroalimentario, debidamente sustentados como era anteriormente para prevenir abusos. Mientras tanto, como lo expresó Baumeister (2002) en opinión de la autora bastará la simple declaración de la Administración de que determinadas tierras privadas son de utilidad pública o interés social para expropiarlas y así destinarlas a la producción agrícola.

La Administración Pública quedó entonces revestida de poderes para expropiar tierras de carácter privado y con ellas las mejoras y bienhechurías que formen parte de las mismas, pero no, por el contrario, mejoras o bienhechurías, que aún constituyendo de manera esencial una unidad de explotación agropecuaria no estén asentadas en tierras de propiedad privada, sino pertenecientes al mismo Estado. En ese caso, señala Baumeister (2.002) los ocupantes ilegales o ilícitos de estas tierras públicas susceptibles de rescate, no podrán reclamar indemnización alguna por los mismos conceptos que los previstos para el régimen de propiedad privada

Sin embargo, es opinión de la autora que el no reconocer el Estado indemnización alguna en el Artículo 90 de la Ley de Tierras, a los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras públicas susceptibles de rescate, por concepto de bienhechurías o frutos que en las mismas se hayan podido cultivar, se está de manera unilateral desentendiendo de su obligación de también velar por los bienes del dominio público y legalizando su negligencia en tal sentido; además de lesionar a aquellos ciudadanos su Derecho a la Tutela Administrativa o Judicial Efectiva, garantizada constitucionalmente y a la Posesión, institución jurídica de vieja data, garantizada en el vigente Código Civil venezolano como base de la protección agraria y sustento primigenio de la necesaria relación existente entre tenencia y presunción juris tantum de explotación directa de la tierra.

2.- Garantías de los particulares frente a la administración pública agraria

2.2.1.- Garantía al Debido Proceso

Noción

El Debido Proceso es considerado por la ciencia del derecho, como el conjunto de garantías que aseguran los derechos del ciudadano frente a los órganos del Poder Público y que establecen los límites al poder jurisdiccional del Estado para afectar los derechos de las personas. No es exagerado para la doctrina, Camargo (2.002:24) afirmar que:

“..el Debido Proceso o derecho al juicio imparcial es el instrumento más importante del ser humano en defensa de su vida, libertad y bienes. De ahí que a partir de la Revolución Francesa adquirió estatus de derecho fundamental, porque es la frontera entre el Estado de Derecho democrático y el Estado totalitario o autocrático, donde los derechos y libertades fundamentales no son el límite frente al poder omnímodo del Estado y el cimiento de la Constitución, sino la voluntad del tirano que dice actuar en nombre del bien común. En concreto, no hay una Constitución democrática o liberal que no cimente su poder jurisdiccional en el debido proceso y bajo la denominación de garantías judiciales y administrativas. El Debido Proceso está consagrado como derecho humano por los Pactos Internacionales de la materia y es igualmente una norma de -Jus Cogens- porque no puede ser derogada unilateralmente por un Estado, por ser norma imperativa de Derecho Internacional Público.”

Motivado a la garantía al Debido Proceso los derechos individuales se encuentran bajo la protección ineludible de las normas de derecho, de tal manera, que ninguna intervención estatal puede válidamente desarrollarse en afectación de los derechos y libertades individuales si no cuenta con un pleno respaldo en la legalidad. En consecuencia, esos derechos están garantizados por la ley al atribuirse un poder en su defensa, lo que incluye la observancia de las formalidades con que haya de ejercitarse, ya que las mismas representan el Debido Proceso.

Concepto

El Debido Proceso ha sido entendido como el trámite que permite oír a las partes, de la manera prevista en la ley, y que ajustado a derecho otorga a las partes el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas. Tanto la doctrina como la jurisprudencia comparada han precisado, que este derecho no debe configurarse aisladamente, sino vincularse a otros derechos fundamentales como lo son el derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el derecho al respeto de la Dignidad de la Persona Humana.

El Debido Proceso tiene como finalidad, garantizar que el juzgador respete el procedimiento pautado por la ley para la solución de un caso específico, lo que

quiere decir que el juzgador tiene que respetar todas las secuencias del procedimiento pautadas por la ley, manteniendo a las partes en una igualdad jurídica. Este derecho fundamento del Debido Proceso, ha sido interpretado como el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos lo que se le concede a otros, en paridad de circunstancias. Es decir, que en virtud de este principio, no deben establecerse diferencias entre los que se encuentran en las mismas condiciones. La verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias predeterminadas por la ley, ya que éstas no obedecen a intereses de índole individual sino a la utilidad general.

Base Constitucional

El Derecho al Debido Proceso se encuentra reconocido en el encabezamiento del Artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que textualmente acota:

“El Debido Proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”.

Esta disposición constitucional recogió según el Tribunal Supremo de Justicia, la concepción respecto al contenido y alcance del Debido Proceso que es un derecho complejo, el cual según la Doctrina Constitucional encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que amparan a los ciudadanos y entre las cuales se mencionan las de ser notificados de los actos que los afectan (Artículo 49, 1) las de ser oídos (Artículo 49, 3) la presunción de inocencia (Artículo 49, 2) el acceso a la justicia (Artículo 26) y a los recursos legalmente establecidos en las leyes adjetivas (Artículo 49, 1) la articulación de un proceso debido, la de obtener una resolución de fondo con fundamento en derecho (Artículo 26) la de ser juzgado por un Tribunal competente, imparcial e independiente (Artículo 49, 4) la de un proceso sin dilaciones indebidas y por supuesto la ejecución de las sentencias que se dicten en esos procesos .-

Esto implica, que en el Procedimiento Administrativo agrario de Expropiación, donde se van a tomar decisiones que afectarán a personas propietarias

de fundos o tierras agrícolas, éstas tienen el derecho de acceder a la información, imponerse de las pruebas, participar en su control y contradicción, alegar y contradecir en su descargo, así como conocer de cualquier tipo de decisión que se adopte y que le afecte en su esfera jurídica subjetiva.

Violación al Debido Proceso

La Sala Constitucional ha sentenciado que la violación al Debido Proceso puede manifestarse básicamente en las siguientes situaciones:

- (i) Cuando se prive o se coarte a alguna de las partes de la facultad procesal para efectuar un acto de petición que a ella privativamente le corresponda por su posición en el proceso.
- (ii) Cuando esa facultad resulte afectada de forma tal que se vea reducida, teniendo por resultado la indebida restricción a las partes de participar efectivamente en plano de igualdad en cualquier juicio en el cual se ventilen cuestiones que les afectan.
- (iii) Cuando exista una indebida actividad del Estado que sea violatoria de las libertades ciudadanas y que pudiera manifestarse a través de un instrumento normativo, donde se le prive al ciudadano de la mínima posibilidad de invocar la protección judicial de sus derechos e intereses, mediante la instauración de un adecuado proceso.

Establecidas las anteriores premisas, las cuales por lo demás deben ser inherentes a todo procedimiento administrativo, resulta ahora pertinente expresar que en el campo de la actividad administrativa agraria, la garantía del Procedimiento se viene a presentar como la forma de la función administrativa que evidencia el hecho, de que en la medida en el que el Estado de Derecho y de Justicia deja de ser una simple apariencia, las funciones públicas se procesalizan cada vez más, por cuanto según Rondón (1.983: p.19) el Procedimiento Administrativo es una garantía de la legalidad de la actuación pública. Es así como puede considerarse a esta tendencia

jurídica dirigida a la “procedimentalización” de las funciones públicas, la cual con la Constitución de 1.999, adquirió rango constitucional en el Artículo 49, que garantizó el Debido Proceso, tanto en Sede Administrativa como Judicial. Por ello, en la medida en que los ciudadanos adquieran mayores derechos frente al Estado, los Poderes Públicos someterán su actuación a reglas reguladoras de su conducta.

Es así como emerge en esta segunda fase como concepción dominante del procedimiento administrativo, el de constituir un medio de garantía jurídica del administrado, pues de éste derivarán los principios generales reguladores del iter de la formación de la voluntad administrativa en protección de las partes en el procedimiento, tales como las reglas del *audire alteram partem*, *la publicidad*, *la igualdad* y *la imparcialidad*. Incluso los principios derogatorios de cierta forma de realización del proceso civil como el de la libre apreciación de la prueba, derivan de una búsqueda de la adaptación de las reglas procesales a los requerimientos administrativos. Por esa razón, se afirma con bastante convicción, que la creación del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria puede calificarse como una función predominante de garantía jurídica.

Según Rondón (1.983:19) “el Procedimiento Administrativo es una garantía de la legalidad de la actuación pública”, y en la actualidad existe una tendencia jurídica dirigida a la “procedimentalización” de las funciones públicas la cual con la Constitución de 1.999, adquirió rango constitucional en el Artículo 49 que garantizó el Debido Proceso, tanto en Sede Administrativa como Judicial. Por ello, en la medida en que los ciudadanos adquieran mayores derechos frente al Estado, los Poderes Públicos someterán su actuación a reglas reguladoras de su conducta.

Es así como emerge en esta segunda fase como concepción dominante del procedimiento administrativo el de constituir un medio de garantía jurídica del administrado, pues de éste derivarán los principios generales reguladores del iter de la formación de la voluntad administrativa en protección de las partes en el procedimiento, tales como las reglas del *audire alteram partem*, *la publicidad*, *la igualdad* y *la imparcialidad*. Incluso los principios derogatorios de cierta forma de

realización del proceso civil como el de la libre apreciación de la prueba, derivan de una búsqueda de la adaptación de las reglas procesales a los requerimientos administrativos. Por esa razón, se afirma con bastante convicción, que la creación de un Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria puede calificarse como una función predominante de garantía jurídica.

2.2.2- La garantía patrimonial al pago justo y oportuno

Consiste en la contraprestación económica a la cual tiene derecho un particular al momento en que el Estado decide por vía administrativa o judicial expropiar por Causa de Utilidad Pública determinado Fundo Agrario, pues como bien lo menciona Brewer (2.002:15),:

esto no significa que los derechos de la persona claudiquen totalmente frente a la Administración Pública Agraria, 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.

Esta última consideración debe ser entendida por las partes como un arreglo justo que no implique de ningún modo ni enriquecimiento ni empobrecimiento para el expropiado, y por eso según el mismo tratadista, la expropiación viene a ser, un mecanismo de conversión del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero compensatoria.

Esta misma garantía es catalogada por Muci (1.988:23) como económica:

ya que cuando la Constitución vigente contempla la frase de una justa indemnización, la misma es mucho más exacta que la de justo precio o justiprecio, porque a través de aquella se contiene la suma a pagar al expropiado que debe cubrir exactamente el daño que se le propina, para que de esta manera como ya se dijo *ut supra*, éste no se vaya a empobrecer ni a enriquecer, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse.

2.2.3.- Garantía de Devolución o Retrocesión

El Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vigente, advirtió en el Artículo 85, que lo que no fuera previsto expresamente en el Procedimiento

Administrativo de Expropiación Agraria se regiría supletoriamente por la normativa reguladora de la Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés General; y justamente la Ley de Tierras, no previó la garantía de la “Retrosesión”, la cual puede operar con posterioridad a la consumación de la expropiación agraria, en caso de que no se realice la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola o los planes de seguridad agroalimentaria por el Instituto Nacional de Tierras; ante lo cual se aplicará la Ley general. La “Retrosesión” según Muci (1.988:27) es:

“... el derecho otorgado al antiguo titular del bien expropiado para que lo readquiera, devolviendo la justa indemnización recibida en el seno del procedimiento administrativo de expropiación, para de esta manera restablecer la situación jurídica que existía con precedencia al ejercicio de la potestad expropiatoria como consecuencia de la desaparición, una vez consumada la expropiación, del elemento esencial de la causa, que es la utilidad pública o el interés social...”

Asimismo esta garantía lleva aparejada simultáneamente la -Garantía de la Ejecución- inmediata de la expropiación agraria, a fin de evitar como lo ha señalado la doctrina de la extinta Corte Suprema de Justicia las “afectaciones eternas” e igualmente combatir el grave vicio de la desviación de poder en expropiaciones agrarias que interesen al Estado.

La figura en comento, está prevista en el Artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que permite que las áreas expropiadas que no sean utilizadas a tal fin, se puedan destinar en este caso, por el Instituto Nacional de Tierras, para construir o desarrollar otros proyectos de interés social en el sector agrícola, dejando a salvo las que se refieren a la expropiación para fines ornamentales.

En todo caso, nada de esto impide que el ente expropiante, pueda ante la ausencia de planes o proyectos, enajenar parte del bien expropiado o su totalidad ofreciéndosele de nuevo a la persona expropiada, quien tendrá preferencia legalmente para nuevamente adquirirlo al mismo precio por el cual se lo adquirió el ente expropiante, sin perjuicio de las acciones que pudieran corresponderle al expropiado por los daños y perjuicios que la expropiación injustificada la haya podido ocasionar.

Los efectos de la expropiación agraria en sede administrativa, deben persistir en tanto y en cuanto se destine el bien expropiado efectivamente al fin de interés colectivo que llevó al sujeto expropiante a ejercer la potestad pública de expropiación. Si no existe identidad entre el fin al cual se iba a destinar el bien desde el inicio y cuya tutela determinó la actividad administrativa del expropiante y aquel fin al cual se destinan realmente las tierras, que pueden quedar ociosas, es más que evidente que desapareció el elemento causa de la expropiación, en razón de que la restricción de su titularidad sobre éstas realizada con base en motivos de interés general, no conducen a la satisfacción de aquellas necesidades agroalimentarias que inicialmente constituyeron el objetivo cuya consecución justificó la medida.

Otra circunstancia aceptada por la doctrina nacional y extranjera que permiten al expropiado reclamar patrimonialmente la devolución del fundo expropiado, y que igualmente marcan la desaparición del elemento causa, tienen lugar cuando el fundo expropiado se hubiese destinado a fines distintos a los Planes de Seguridad Agroalimentaria de la población o a los de Ordenación Sustentable de las tierras de vocación agrícola; del mismo modo, cuando queda algún sobrante útil del fundo expropiado que no haya sido objeto de ningún plan de desarrollo agrario o que unas determinadas tierras privadas hayan podido ser excluidas de la poligonal que las habían afectado. La verificación de cualquiera de estos supuestos producirá entonces el decaimiento de la causa expropiandi y el nacimiento del derecho de retrocesión.

En cuanto a los daños y perjuicios, estos pueden ser comprobados mediante una Inspección Judicial extrajudicial, que deberá hacer constar que el bien expropiado no está siendo destinado para ningún plan sustentable agroalimentario de utilidad pública o interés social. En ese caso, la Ley general garantiza el derecho de retrocesión al expropiado, para que readquiera el bien expropiado en sede administrativa ante el Instituto Nacional de Tierras, sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar, haciéndose nuevamente la salvedad, de que en caso de ofrecérsele en compra-venta al expropiado, sólo una parte del área expropiada, la misma deberá contar con todas las posibilidades de explotación

agrícola, ya que si las tierras que se pretenden devolver mediante esta garantía, no cuentan con tal condición, estará demás que se haga su devolución al expropiado.

3.- Objeto de la expropiación agraria

3.1.- Elementos que identifican la propiedad a Expropiar

Corresponde a la entidad expropiante señalar con precisión, las tierras que se pretenden expropiar y para ello estará obligada a indicar los elementos que contribuyan a dicha identificación, con el propósito de que quede claramente delimitado el objeto expropiado en el correspondiente acto administrativo que así la acuerde. Sin embargo, queda por dilucidar, que pasará cuando en la Resolución de Expropiación, que pueda dictar el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, existan discrepancias con respecto a los datos aportados por el Registrador Subalterno. A manera de recordatorio se debe añadir que la calificada doctrina Duque Corredor (1.984) sobre esta misma situación manifestaba que no era necesario para el Estado ceñirse a los linderos que figuraban en los documentos registrados referentes a la propiedad, así como tampoco a los que se contienen en la certificación que remitan los registradores competentes.

Para lograr el anterior cometido, las tierras aptas para la producción agraria, objeto de expropiación, deberán hallarse dentro de las poligonales rurales regionales, las cuales se enlazarán para constituir la poligonal rural nacional conforme al artículo 21 de la Ley de Tierras, y corresponderá al Ejecutivo Nacional por la vía de Decretos sucesivos determinar de manera motivada cuales serán las tierras afectadas al uso agrario, pues debe el mismo tener un carácter particular y concreto, con el fin de permitir a las personas cuyas propiedades agrícolas sean objeto de expropiación, conocer las razones fácticas y jurídicas que llevaron a la Administración Agraria a tomar tan gravosa decisión y poder de ser procedente ejercer su derecho a la defensa contra los vicios de nulidad absoluta en que el acto administrativo contenido en la respectiva Resolución haya podido incurrir.

Y es que para los promotores de esta Ley, dentro de la poligonal rural nacional se debían hallar las tierras de uso agrario que patentizaran los principios de seguridad agroalimentaria y desarrollo agrícola, enarbolados por el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que es el tenor siguiente:

“El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la población. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola....”

Para Sainz (2.003) delimitar las tierras aptas para la producción agraria que estén incluidas en la poligonal rural nacional es uno de los hechos de mayor impacto en el contexto del Procedimiento Administrativo de Expropiación implementado por el Instituto Nacional de Tierras y por ello propone con base en los distintos artículos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, una clasificación de las tierras:

- 1.-Tierras públicas y privadas con vocación para la producción agropecuaria. (Artículo 2).
- 2.-Las tierras propiedad de la República del dominio privado. (Artículo 2).
- 3.-Las tierras baldías que sean objeto de planes sociales económicos. (Artículo 2).-
- 4.- Tierras baldías en jurisdicción de los estados y municipios. (Artículo 2).
- 5.- Las tierras privadas sujetas al cumplimiento de la función social y seguridad agroalimentaria de la nación.

6.- El latifundio cuando éste se encuentre dentro de las Poligonales rurales y encajen dentro de la determinación del concepto de latifundio contrario al interés social. (Artículos 72 y 37 de la Constitución).

7.-Las tierras privadas que sean necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola.

8.- Las tierras privadas para asegurar su potencial agroalimentario. (Artículo 72).-

En cuanto a la naturaleza jurídica de las poligonales rurales, el mismo Sainz (2.003:90) opina que se trata de un acto administrativo de efectos generales, ya que bajo esta figura y las tierras que en ella se encuentran comprendidas, quedan ambas comprometidas para lograr los objetivos de la afectación de uso y redistribución de tierras y porque además constituye una política de ordenación del territorio, lo que la convierte en un acto conformado por multiplicidad de disposiciones de carácter obligatorio que moldean y condicionan su legitimidad. Asimismo y conforme al artículo 23 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la actividad productiva agraria que se efectúe fuera de la poligonal rural nacional, gozará de la misma protección y trato preferencial que el Estado brinda a la que se cumple dentro de la poligonal mencionada.

Sobre este punto de la actividad productiva agraria Baumeister (2.002) observa que son susceptibles de expropiación, no todas las tierras ubicadas en el territorio nacional, sino sólo las que encontrándose en la poligonal rural nacional, fueren aptas para producción agraria y por tanto que pudieren considerarse incluidas en los planes de seguridad agroalimentarios de la población y así mismo, las que constituyendo “latifundios”, fueren además necesarias para la ordenación sustentable de las tierras con vocación agrícola, para asegurar su potencial agroalimentario. Este último comentario pareciera haber sido acogido por el Ejecutivo Nacional al dictar en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38. 103 del 10 de enero de 2.005, el Decreto sobre Reorganización de la Tenencia y Uso de las Tierras con Vocación Agrícola con el objeto de eliminar de forma progresiva el latifundio en las

zonas rurales del país, y asignar tierras a grupos de población y comunidades organizadas para el aprovechamiento productivo y sostenible de la tierra.

En definitiva asienta Baumeister (2.003:236), lo susceptible de expropiación y salvo especial mención legal en contrario, son las tierras de propiedad privada y junto con ellas, las mejoras y bienhechurías que formen parte de las mismas, pero no, por el contrario mejoras o bienhechurías, que aún constituyendo de manera esencial una unidad de explotación agropecuaria, no estén asentadas en tierras de propiedad privada. Por el contrario, deberá reputarse como inexpropiable según el artículo 74 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la porción de tierras que no exceda de cien (100) hectáreas de suelos de primera clase o sus equivalentes en tierras de otras calidades y de cinco mil hectáreas en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalentes.

3.1.1.- La discrecionalidad administrativa en la afectación

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dejó a la Administración Pública la potestad de adoptar las medidas que estimare pertinentes para la transformación de las tierras que vayan a ser expropiadas. Ese margen de apreciación y actividad a través de los actos-medida se aseguró en el artículo 36 del citado cuerpo normativo que incluyó para tal fin a las tierras que se encuentran ubicadas dentro de la poligonal rural nacional en forma de unidades económicas. Esa potestad discrecional se extendió también a la determinación de las tierras que puedan ser objeto de expropiación agraria y en especial cuando se trate de tierras privadas sujetas al cumplimiento de la función social y seguridad agroalimentaria de la nación; de tierras privadas que sean necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola y de las tierras privadas para asegurar el potencial agroalimentario de la población.

De esta manera como lo afirmó Forsthoff citado por Rúan (1.998:40):

..la Ley deja a la Administración una libertad de acción que no tiene paralelo en el campo de la justicia, porque mientras el juez juzga de acuerdo con la Ley, el funcionario administrativo extrae la mayor parte de su actividad en parte de la Ley y en parte

también de la experiencia y de los juicios propios, con lo que se configura la potestad discrecional.

Esta última, le fue concedida por mandato del artículo 36 de la Ley de Tierras, al Instituto Nacional de Tierras para adoptar las medidas que estimare pertinentes a fin de establecer las bases del desarrollo rural, que es por lo demás una discrecionalidad típica en virtud de que el acto-medida concedido, no fue limitado en ese caso en particular por conceptos jurídicos determinados o indeterminados, por lo cual la Administración puede adoptar las medidas que estime pertinentes para la transformación de las tierras ubicadas en la poligonal rural nacional. Ese margen de libertad le va a permitir a ésta valorar y escoger distintas posibilidades para adoptar las que crea más convenientes.

La actividad discrecional presupone entonces la libertad de acción pero no se identifica con ella, según Rúan (1.999:42),

“.. pues implica que esa libertad es relativa por estar limitada por la Ley, en virtud de la necesidad de realizar el interés público asumido por el Ordenamiento Jurídico; y es precisamente ese interés público el que debe prevalecer al momento de escogerse un determinado acto-medida de forma discrecional. De otra parte, algunos autores han señalado que la escogencia de alternativas que implica la discrecionalidad supone que la Ley deja a la autoridad un espacio no de libertad sino de “estimación subjetiva” en el ejercicio de la potestad y la posibilidad de decidir con atención a criterios extrajurídicos o de oportunidad o conveniencia.”

Se han expuesto así, dos criterios respecto del manejo que se pueda dar por la Administración a la facultad discrecional concedida legalmente y que en el caso específico del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria ojalá que sea por verdaderas razones de interés público.

El problema se va a presentar en la escogencia de los standards a aplicar para la determinación de las tierras que puedan ser objeto de expropiación agraria, y en especial cuando se trate de tierras privadas sujetas al cumplimiento de la función social y seguridad agroalimentaria de la nación; ¿como medirá la Administración la extensión de tierras privadas que sean necesarias para la ordenación sustentable de las

tierras de vocación agrícola y de las tierras privadas para asegurar el potencial agroalimentario de la población? y por esas razones surgen aquí varias interrogantes ¿prevalecerá en la afectación de tierras el interés jurídico de la colectividad?; ¿se usarán criterios extrajurídicos para iniciar procedimientos administrativos de expropiación? ¿Cómo se aplicará esa potestad discrecional?

En todo caso, las medidas producto del poder discrecional que pueda adoptar la Administración Agraria, tienen que estar en concordancia con los presupuestos de hecho que establecen las normas de la Ley de Tierras, para que sea procedente el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria, esto es, que sean aptas para la producción agraria y que se hallen dentro de la poligonal rural nacional, obedeciendo a un plan de seguridad agroalimentaria o para erradicar el Latifundio. De considerarse que existe incongruencia fáctica, vale decir, enseña Peña (2.002) inadecuación entre el acto y los hechos determinantes previstos en las normas como los supuestos que condicionan su procedencia, podría invocarse el vicio de falso supuesto de hecho, porque los hechos que condujeron al inicio del Procedimiento Expropiatorio, resultaron falsos.

El riesgo de incurrir en ese o cualesquiera otros vicios de nulidad absoluta, tal como la desviación de poder o abuso de autoridad muy frecuentes por lo demás, obligan al funcionario agrario a comprobar los hechos que van a servir de fundamento al acto administrativo que se apresta a dictar; para ello debe verificar que los hechos existen y se pueden apreciar. De tal manera ha sentenciado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que todas las irregularidades que afectan la constatación, la apreciación y la calificación de los presupuestos de hecho, originan la nulidad del acto por vicios en la causa. Igualmente complementó la Corte, hay vicio en los motivos o presupuestos de hecho cuando la Administración no los prueba o lo hace inadecuadamente, es decir, cuando da por supuestos hechos que no comprueba, partiendo de la sola apreciación de un funcionario, sobre todo cuando la Administración tiene el Poder Discrecional como ocurre con la Agraria para apreciar la oportunidad y conveniencia de su actuación.(Volumen I. Jurisprudencia. Página 28. Sentencia 1.845 del 21.12.2000) .

De tal manera que no bastará que el Instituto Nacional de Tierras en Directorio emita la Resolución Administrativa en la que motiva las razones que justifican la expropiación agraria, sino que también es necesario que los hechos en que se funde la misma existan y se puedan constatar en caso de un conflicto administrativo o judicial. Para ello en la mencionada Resolución se deben describir lo más detalladamente posible los elementos fácticos y jurídicos que llevaron a la Administración Agraria a tomar esa medida, lo que incluye la alusión y finalidad que persigue el Plan de Desarrollo Sustentable que se vaya a cumplir en el fundo objeto de expropiación, con lo que se le va a garantizar al propietario del inmueble su legítimo derecho a la defensa y por ende al Debido Proceso.

3.2.- El latifundio

Esta forma de tenencia de la tierra se caracteriza por establecer fundos o fincas rurales con una gran extensión, poco o nada cultivada y perteneciente a un solo propietario, lo cual genera en opinión de Losada (1.980:30.45):

una global situación de subdesarrollo nacional. El se corresponde con un espíritu de inercia, con una actitud socio psicológica contraria a las necesidades básicas de la transformación social dentro de un marco de valores opuesto a las asimilaciones de la técnica, la ciencia y la idea de progreso.

Ese cuadro social y económico fue el que obligó nuevamente al Estado venezolano a volver la mirada sobre tan perniciosa figura, que de manera cierta es un obstáculo evidente en la modernización y desarrollo del sector rural venezolano, dado que su vigencia significa la imposibilidad de alcanzar niveles considerables de productividad.

Ante esa realidad tanto el Constituyente como el legislador venezolano coincidieron en la necesidad de desarrollar políticas de Estado tendentes a eliminarlo por ser contrario al interés social y poder crear en su lugar unidades económicas productivas, rescatando al mismo tiempo las tierras de vocación agrícola. Para llevar adelante este objetivo se declaró en el artículo 72 de la Ley de Tierras como de

Utilidad Pública la eliminación del Latifundio en el campo, no sin antes imponerles cargas tributarias.

Eliminando el Latifundio determinados grupos de la población venezolana como los campesinos o campesinas y los productores o productoras como los enuncia la Constitución vigente van a tener teóricamente garantizado derecho a la propiedad de la tierra a través de la protección estatal que al efecto se les pueda brindar de acuerdo a la Sala Constitucional, por no estar en igualdad de condiciones con las otras personas con quienes se relacionan en una específica actividad, en este caso, la agropecuaria, y por lo tanto, dentro de la concepción del Estado Social se les va a defender, expresión exagerada por lo demás, de las personas que tradicionalmente han trabajado la tierra, llamados ahora Propietarios, quienes serán a partir de la vigencia de la Ley de Tierras los sujetos cuyas propiedades serán las idóneas al momento de dictarse resoluciones de expropiación; para evitar que esa condición desigual en que se encuentran obren contra ellos y se les cause un daño patrimonial o se les lleve a una calidad de vida ínfima o peligrosa capaz de crear tensiones sociales. (caso Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda)

En tal sentido, precisa el artículo 72 de la Ley de Tierras, el ente descentralizado funcionalmente, responsable de llevar adelante este Procedimiento Administrativo de Expropiación, dispondrá de las más amplias facultades discrecionales para expropiar las tierras privadas que fueren necesarias para la ordenación sustentable de tierras de vocación agrícola, sin especificar como se determinará cualitativa y cuantitativamente tal afectación y como esa política de Estado asegurará el potencial agroalimentario de la población.

4.- Emplazamiento de los interesados por edictos

4.1.- Condicionamiento Previo

En cuanto al lapso de comparecencia, el Artículo 75 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario estableció que el mismo se abrirá una vez haya quedado establecido el plan de desarrollo sustentable a ejecutar dentro del fundo que será objeto de expropiación. Lo anterior permite deducir que el emplazamiento de los

interesados en el procedimiento administrativo de expropiación, no tendrá lugar sino hasta que se halla plasmado en el correspondiente plan de desarrollo sustentable, que destino agrario le ha sido previsto por el Instituto Nacional de Tierras a las tierras objeto de expropiación agraria, cuales son los objetivos, las metas perseguidas, las estrategias a implementar para alcanzar en un lapso de tiempo ciertos resultados.

El problema en torno a esta condición previa al dictado del emplazamiento por edictos, radica en la objetividad y pertinencia de ese plan de desarrollo sustentable, pues en realidad no existe ningún parámetro legal o reglamentario que indique cuales son los indicadores a ser tomados en consideración por la autoridad administrativa competente al momento de elaborarlo y llevarlo adelante, por lo tanto se cree que en su elaboración funcionará el interés del partido o gobierno de turno, que seguramente podrá a sus anchas, alegar en cualquier momento, la necesidad de ejecutar algún plan de este tipo, para consumir una determinada expropiación, aún cuando en realidad el que se haya propuesto, sea en estricto sensu, poco factible o en realidad no exista ningún plan de desarrollo sustentable y las razones de la materialización de una expropiación agraria sólo obedezcan a razones extrajurídicas.

4.2.- Emplazamiento

A las personas que se crean con derechos de alguna índole sobre las tierras agrarias que puedan ser objeto de expropiación, el mismo Artículo 75 les concedió un plazo de diez (10) días hábiles luego de la publicación del último edicto con el propósito explícita la norma de agotar la vía amistosa de negociación. Eso significa que el emplazamiento público puede ser atendido no sólo por el propietario o propietarios, sino también por cualquier otra persona que posea algún derecho derivado de otra negociación, como sería por ejemplo un acreedor hipotecario, un o unos herederos o cualquier otra persona, que tenga capacidad y justo título para disponer en todo caso del inmueble que será objeto de expropiación.

Igualmente el lapso de diez (10) días hábiles se debe entender como días laborables, más no continuos, pues no se debe olvidar, que se está en sede administrativa, donde no es propio contabilizar los días transcurridos por días de

despacho como ocurre en otras instancias, sino por días hábiles. Lo que si es común a la sede administrativa en relación a dicho lapso es que el mismo es preclusivo, como lo son todos los lapsos de tal naturaleza, por lo tanto, la comparecencia anticipada o tardía del sujeto a expropiar, se podría considerar extemporánea y por lo tanto no válida, ya que el fin del emplazamiento como lo ha sentenciado la jurisprudencia especializada en la materia, es el de convocar para un determinado acto u oportunidad. Ahora bien, ¿que pasa si la persona acude al emplazamiento anticipadamente y dicho lapso no se ha agotado? En ese caso y aunque la normativa procesal de la expropiación agraria permanece muda al respecto, la lógica indica que el emplazado puede concurrir nuevamente al ente administrativo para ratificar su comparecencia. Si no acude al emplazamiento lo más seguro es que se le nombre defensor ad litem.

En cuanto a la metodología establecida legalmente para la publicación de los edictos se ordena en el Artículo 76 de la Ley de Tierras, que los edictos se publiquen dos (2) veces con intervalos de cinco (5) días continuos entre una y otra publicación, en un diario de circulación nacional y en la Gaceta Oficial Agraria, lo cual puede suscitar, por tratarse de actos administrativos de efectos particulares, estados de indefensión, ya que en numerosos sectores de la población rural del país, no se distribuyen periódicos nacionales, ni menos aún la Gaceta Oficial Agraria, ante lo cual se plantea, que mejor hubiese quedado en la Ley, el método de la notificación contenido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por brindar mayor seguridad jurídica y no ser onerosa para el administrado, como si ocurre en el presente caso.

5.- La negociación amistosa

Influencia de la Negociación Amistosa en el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria

En el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria, contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se estableció de manera irreversible que el emplazamiento que se les hace a los propietarios o terceros interesados o con

derechos sobre un fundo o tierras agrícolas a expropiar por Edictos, sólo va a tener por finalidad advertirles que se les convoca a la instancia administrativa competente para que se produzca una negociación amistosa. Por lo tanto, dicha formalidad resulta fundamental, previa a la declaratoria de expropiación en sede administrativa, porque de no cubrirse, lógicamente que se produciría una violación al Debido Proceso, por omitirse una fase procesal que iba a resultar determinante en el resultado del proceso en sede administrativa, pues la misma negociación, va a representar un medio alternativo de transferencia de la propiedad agrícola en sede administrativa que no judicial que va a producir los mismos efectos de una sentencia de expropiación.

De esta manera quedó establecido en varios artículos de la Ley en comento y más concretamente en los siguientes:

Artículo 75.- establecido el Plan de Desarrollo Sustentable a ejecutar en el fundo objeto de expropiación, el Instituto Nacional de Tierras procederá a emplazar por Edicto a todos los ciudadanos y ciudadanas que pretendan algún derecho sobre el mismo, para que comparezcan en un término de diez (10) días hábiles luego de la publicación del último edicto, a fin de agotar la vía amistosa de negociación.

En otra disposición legal se estableció que únicamente se podía comparecer ante el Instituto Nacional de Tierras, para entablar con sus autoridades una negociación amistosa respecto de las tierras a expropiar, así se tiene que:

Artículo 77.- El propietario del fundo o cualquier ciudadano o ciudadana con derechos sobre el mismo comparecerá por ante el Directorio del Instituto Nacional de Tierras a fin de establecer la negociación amistosa.

Se concluye en la Ley de Tierras respecto de la negociación amistosa de la siguiente manera:

Artículo 79.- La negociación amistosa se realizará en un término no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir del vencimiento del lapso previsto para la comparecencia, luego de publicado el segundo edicto, que es de diez (10) días hábiles. De la negociación

amistosa se levantará un acta definitiva suscrita por las partes negociadoras, debidamente identificadas y autorizadas. Culminada la negociación se presentará ante el Tribunal Superior Agrario Regional correspondiente, a fin de proceder a la ejecución voluntaria de la ocupación previa y continuar ante este órgano la tramitación de la homologación correspondiente.

Con respecto a esta última disposición legal se puede precisar que la negociación amistosa debe celebrarse en el lapso perentorio de quince (15) días hábiles, pues la Ley no concedió prórroga alguna. Ahora bien, en el anterior lapso, no sólo se negociará un arreglo amistoso, sino que previamente el propietario del fundo o cualquier ciudadano o ciudadana con derechos sobre el mismo, deberá presentar un expediente particular conformado por los recaudos que acrediten tal condición; caso contrario, se podría iniciar otro procedimiento administrativo por la misma autoridad, para rescatar esas tierras o fundos de no demostrarse justo título sobre éstas.

Concretamente y de acuerdo al Artículo 78 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los recaudos a presentar son:

- 1.- Título suficiente de propiedad.
- 2.- Certificación de Gravamen de los últimos diez (10) años.
- 3.- Plano de medida del fundo a escala adecuada.
- 4.- Inventario de bienhechurías existentes en el fundo.
- 5.- Autorización para efectuar avalúo del fundo.

En el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras, el emplazamiento por Edictos, sólo tiene por finalidad producir una negociación amistosa, la cual debe ser agotada en un lapso no mayor de quince (15) días hábiles, luego de que se ha publicado el segundo edicto de emplazamiento. En consecuencia, el propietario del fundo o cualquier otro ciudadano o ciudadana con derechos sobre el inmueble a expropiar, como bien lo señala el Artículo 77 de la Ley de Tierras, no pueden oponerse a la resolución de expropiación, objetando las razones que pudo haber tenido la Administración para decidir iniciar este procedimiento administrativo y en caso de

hacerlo su defensa tendrá que ser inevitablemente desechada por ser contraria al orden público.

Conceptos del Arreglo Amigable

El arreglo amigable puede definirse en opinión de Prado (1.999:207) como la gestión que debe realizar el ente expropiante con los propietarios del bien a expropiar, a fin de procurar la cesión amigable de la propiedad sin necesidad de acudir a la vía judicial, mediante la instauración de un juicio expropiatorio.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 15 de Agosto de 1.988, analizó la figura del arreglo amigable en los siguientes términos:

El arreglo amigable es una etapa administrativa previa a la fase judicial, que tiene como consecuencia lógica e inmediata en caso de realizarse satisfactoriamente, el de evitar precisamente el procedimiento jurisdiccional y lograr en sede administrativa el avenimiento de la expropiación. (p.208)

Muchos años después, concretamente en Diciembre de 2.001 la misma instancia judicial consideró que la negociación amistosa era una forma de autocomposición del futuro litigio, cuyos efectos se iban a extender también al avalúo que con base en la misma se hubiese celebrado, habida cuenta de que al no existir prohibición legal expresa para no hacerlo, bien pueden las partes fijar las condiciones o cláusulas de ese acuerdo amistoso. (Sentencia 3.358 del 20 de diciembre de 2.001).

La Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 15 de agosto de 1.988, sobre este término señaló:

“el arreglo amigable es una etapa administrativa previa a la fase judicial, que tiene como consecuencia lógica e inmediata en caso de realizarse satisfactoriamente el de evitar precisamente el procedimiento jurisdiccional y lograr en sede administrativa el avenimiento a la expropiación”.

El Convenimiento en la Negociación Amistosa

En los procedimientos de expropiación agraria se deben tomar en cuenta una serie de factores referidos a las facultades, al orden público y a la capacidad de disposición de las partes. En ese sentido la propia Corte Primera de lo Contencioso Administrativo diseñó el esquema de que el convenimiento en la negociación amistosa sólo será válido si se cumplen con los siguientes requisitos de índole procesal:

- a) Que las partes tengan facultad para convenir, lo cual significa que cada una de ellas deberá gozar de plenos poderes en el respectivo instrumento que les es conferido para conciliar, transar o convenir en cualquiera de esos casos. Y justamente es con este requisito que puede surgir una situación de desigualdad e inseguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo, para el expropiado, lo cual podría ocurrir como pasa en materia funcionarial, en el supuesto de que el mismo concurre ante el Instituto Nacional de Tierras, para negociar amistosamente la expropiación en su contra y vea como la representación de este ente descentralizado, no tenga facultad para convenir.
- b) Que con la decisión no resulte quebrantado el orden público y puedan presentarse situaciones o conflictos que puedan poner en riesgo la tranquilidad social y la correcta aplicación de las leyes.
- c) Que se trate de materias disponibles para las partes, lo que equivale a que los procesos administrativos de expropiación, sean desarrollados por las autoridades competentes y aplicados a los verdaderos propietarios de las tierras y demás fundos.

En cuanto al acta denominada definitiva por la Ley, la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la ha llegado a equiparar como un contrato administrativo, ya que es en ésta donde va a constar el convenimiento pactado entre la Administración Pública agraria y el expropiado, para hacer la transferencia de la propiedad a la vez que fijar el monto de la expropiación, suprimiéndose de esta manera el juicio expropiatorio en sede jurisdiccional. Para el

mencionado Tribunal, la influencia de la negociación amistosa en la satisfactoria culminación del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria, es considerable, ya que el Estado puede adquirir de inmediato y por vía convencional la propiedad del bien que pretende hacer suyo, y entrar en posesión del mismo sin más trámites que el acuerdo entre las partes.- (Sentencia 1.458 del 09 de noviembre de 2.000)

Para efectuar esa adquisición y simultáneamente el pago del precio, las partes deben proceder a designar una junta de peritos a objeto de que dentro del lapso de quince (15) días hábiles establecido, se consigne el informe de avalúo correspondiente, el cual podrá ser impugnado tanto por el Estado como por el expropiado, caso contrario el mismo quedará firme. Por tanto, las gestiones amigables con los propietarios se van a limitar según Brewer (2.002:70):

A entenderse respecto a la designación de la Comisión de Avalúos para fijar el precio, pues no se permite que las partes lo fijen directamente. Sin embargo, puede surgir el problema para el Estado o el expropiado de que el precio estimado del inmueble agrario a expropiar, sea muy alto o muy bajo; en ese caso se advierte que ese avalúo puede ser objeto de impugnación.

Culminada la negociación amistosa, los legitimados quedan obligados a presentar ante el Tribunal Superior Agrario Regional correspondiente, el acta definitiva para que el órgano jurisdiccional le imparta el carácter de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, a fin de proceder a la ejecución voluntaria de la ocupación previa. Con relación a esto último, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, no estableció un lapso específico para que la Administración Agraria procediera de manera voluntaria a ocupar previamente el inmueble transferido mediante el consenso de las partes. Por lo tanto, bastará la homologación del acta definitiva, para que objetivamente se considere consumada la expropiación, quedando a discreción del Instituto Nacional de Tierras, determinar la forma y oportunidad en que llevará a cabo la ocupación previa del fundo o tierras objeto de esta medida.

Esto se presta a criterio de la autora, para que la Administración Pública pueda ordenar una serie de expropiaciones agrarias, movida por razones extrañas a las que dispone la propia Ley de la materia, pues en caso contrario, no cabe la menor duda que la ocupación previa ha debido ser prevista a la brevedad, con el propósito de llevar a la práctica algún Plan de Desarrollo Sustentable en el fundo objeto de la expropiación. No haberle establecido entonces un plazo perentorio al Instituto Nacional de Tierras para proceder a la ejecución voluntaria de la ocupación previa, significa irremediablemente que éste podrá resolver expropiaciones, sin que medien verdaderamente planes de desarrollo agrícola y tal vez tarde mucho tiempo más, para que los mismos sean elaborados y por ende esas tierras sean debidamente utilizadas.

Expropiación Agraria sin Negociación Amistosa

Bajo el marco de la Constitución de 1.999, la negociación amistosa en sentido lato es una formalidad que pretende evitar en principio la instauración de un Procedimiento Judicial de Expropiación forzosa a los efectos de soslayar los retardos e inconvenientes de una acción judicial que generalmente ha de culminar con la declaratoria de procedencia de la expropiación, dada la naturaleza y finalidad de esta institución. Sin embargo, la necesidad de imprimirle celeridad a la expropiación agraria permite preguntar ¿se puede llevar adelante con el actual marco constitucional un procedimiento de expropiación agraria sin que se cumpla con la negociación amistosa?

Antes de que se proceda a dar contestación a la anterior interrogante conviene dar una mirada hacia el pasado reciente y más concretamente a la posibilidad que existía bajo la vigencia de la Constitución de 1.96, de llevar a cabo un procedimiento de expropiación agraria sin que se efectuara la negociación amistosa, para poder sobre la anterior situación, adaptar una adecuada respuesta al actual marco constitucional imperante desde 1.999. Así se recuerda como bajo esa óptica, la falta de cumplimiento de dicha formalidad no estaba prevista como un motivo de oposición a la expropiación, y por lo tanto no se consideraba como viciada de nulidad absoluta la solicitud que hacía el ente expropiante, pues de acuerdo a la

jurisprudencia pronunciada en aquellos años las gestiones del arreglo amistoso no constituían ningún prerequisite procesal a la solicitud de expropiación. Para Urdaneta (1.994:428)) dicho criterio ponía en evidencia

el hecho de que el “arreglo amigable” no era parte del procedimiento judicial expropiatorio, pues en éste solo bastaba el Decreto de Afectación de la Administración para que se iniciara el Procedimiento de Expropiación ante el respectivo tribunal, con la ejecución de una obra que hubiese sido declarada de Utilidad Pública o de Interés Social.

En consecuencia, la negociación amistosa era menos que una formalidad legal, se circunscribía a ser un formalismo de carácter facultativo del cual iba a disponer la Administración cuando así lo estimare pertinente, pues lo que iba a soportar sus decisiones en ese sentido era el Decreto de Afectación y gracias a él para tramitar todo el Procedimiento de Expropiación, por cuanto ni siquiera dicho convenio estaba previsto legalmente.

Expuesto lo anterior, la atención se centra ahora en la necesidad de responder la interrogante planteada. Al respecto se debe manifestar que bajo el marco de la Constitución de 1.999, se estableció categóricamente que el Debido Proceso deberá aplicarse tanto en sede administrativa como en sede judicial, lo cual quiere decir, que la Administración Agraria no puede obviar la fase de la negociación amistosa, incluida taxativamente por el legislador venezolano en el título II, capítulo VI, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, hecho que como se ha expuesto, no ocurría anteriormente, y que actualmente si está contemplado como un requisito procesal que no puede ser ignorado, porque la negociación amistosa viene a ser un acto o fase de estricto orden público, y en caso de omitirse y acudir directamente la Administración a las instancias judiciales, el expropiado podría oponerse al proceso de expropiación forzosa ante el método utilizado, que sin lugar a dudas va a infringir la finalidad del Debido Proceso, que no es otra que respetar cada una de las fases que lo componen.

Estos últimos criterios a la luz de la Constitución de 1.999, vienen a representar un giro total de los planteamientos sostenidos hasta su promulgación en

cuanto a la realización del arreglo amistoso, pues a partir de su vigencia, quedó institucionalizada constitucionalmente la necesidad de agotar la “negociación amistosa” por ser la misma ahora un requisito de carácter procesal, lo que no ocurría anteriormente; todo lo cual lleva a formular una segunda pregunta que guarda relación estrecha con el arreglo previsto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y es la siguiente ¿ está obligada la Administración Agraria a llegar a un convenio con la persona expropiada?; la respuesta es obvia, pues no, ya que ésta a lo que está es obligada a gestionar dicho arreglo, pero no de concluirlo, porque como afirma la calificada doctrina de Duque Corredor (1.984:181)

“basta que la Administración alegue que se trató de realizarlo y cual fue la causa que lo impidió; pero no que la entidad expropiante tenga que demostrar tal causa. Lo que si deberá constar al momento de una determinada controversia judicial es que en sede administrativa se efectuó la negociación amistosa”.

Naturaleza Jurídica de la Negociación Amistosa

Determinar la esencia o identidad de la negociación amistosa es una de las más interesantes discusiones doctrinarias que se han venido suscitando en el campo del Derecho Administrativo Formal tanto nacional como comparado. Por ejemplo en el derecho francés como expresan García de Enterría y Fernández citados por Prado (1.999:210)

se ha distinguido con toda corrección entre cesión amigable propiamente y adhesión a la expropiación. Para este par de autores en el primer caso se trata de una compra-venta, cuya naturaleza de contrato civil o administrativo dependerá del objeto de que en definitiva se trate y del contenido y circunstancias del acuerdo; la adhesión a la apelación manifiestan por el contrario se trata de un simple acuerdo sobre la cuantía de la indemnización.

Igualmente este autor patrio echa una mirada al derecho argentino citando a Marienhoff quien acotó:

que no faltó quienes equiparen los efectos de la cesión amistosa a los de la sentencia que se dicte en el juicio de expropiación; otros sostienen que se trata de un acto administrativo; en discrepancia con los que postulan que es un contrato de compra-venta de derecho común o de derecho administrativo y finalmente él opina que la cesión amistosa se trata de un contrato administrativo innominado stricto sensu, por razón de su objeto, dada la finalidad a que responde, pero en modo alguno es un contrato administrativo de compra-venta.(p.210)

En el plano del Derecho Administrativo venezolano el mismo Prado (1.999) vertió los siguientes puntos de vista en relación con la naturaleza jurídica del arreglo amigable:

Lagrange: “ el arreglo amigable tiene la naturaleza, no de una venta regida por normas de derecho privado, sino de un negocio jurídico de naturaleza especial”.

Lares Martínez: “ el arreglo amigable es un negocio jurídico especial, pero no una compra-venta; es pues una forma no contenciosa de llevar a cabo la expropiación”.

Brewer Carías: “ el arreglo amigable no es una compra venta sino en realidad una adhesión a la expropiación que implica además, un convenio para fijar el monto de la indemnización a través de los peritos. El convenio en realidad es un acuerdo para designar peritos”.

Procuraduría General de la República: “el arreglo amigable es un procedimiento conciliatorio que tiene por objeto la transmisión de la propiedad al ente expropiante sin juicio de expropiación”.

Prado Moncada: “el arreglo amigable constituye un acuerdo de voluntades, el cual si bien es un convenio, sus características especiales no permiten limitar la discusión a la determinación de su naturaleza pública o privada y por lo tanto al establecimiento de si se trata o no de un contrato administrativo, pues arregla un conflicto de intereses entre partes que se suscita desde el mismo momento ñeque se inicia el procedimiento expropiatorio. La negociación amistosa está regida por normas derecho público por estar inmerso en el procedimiento administrativo

expropiatorio; no obstante participa de la naturaleza de la transacción, la cual es un convenio, pero de tipo sui generis, pues tiene por objeto, mediante recíprocas concesiones, precaver un litigio eventual.(214-215)

En torno a estas consideraciones la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia del 22 de mayo de 1.997 estableció el siguiente criterio:

“ El arreglo amigable está regido principalmente por normas de Derecho Público, por estar inmerso en el procedimiento expropiatorio..., no obstante el arreglo amigable participa de la naturaleza de la transacción, la cual es un convenio que tiene por objeto mediante recíprocas concesiones, terminar un litigio pendiente o precaver un litigio eventual”.

Sin embargo, la Corte supo en esa decisión, deslindar las peculiaridades de la transacción característica del Derecho Privado, manifestando que cuando ésta opera en el campo del Derecho Público, no tiene su causa en recíprocas concesiones, pues las partes no discuten en igualdad de condiciones, sino en cumplimiento del fin público y la garantía de la justa indemnización.

La autora opina que el “arreglo amistoso” se trata de un acuerdo de voluntades inducido por la Ley de Tierras en virtud del Jus Imperium de que está revestido el Estado, que no permite oposición alguna a la resolución de expropiación, sino que por el contrario le anticipa al expropiado que debe estar en la mejor disposición de desarrollar un negocio jurídico en el cual tiene que defender su derecho al pago justo y oportuno.

La Ocupación Previa

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispuso en el Artículo 79 que una vez culminada la negociación amistosa así como los trámites judiciales ante el Tribunal Superior Agrario, se procederá a la ejecución voluntaria de la ocupación previa por parte del ente expropiante. Se agrega igualmente que el precio de lo expropiado le deberá ser pagado a la brevedad a la persona objeto de tan gravosa medida. Son

estas las condiciones inexcusables para que ésta se lleve a cabo, sin embargo este último paso deberá requerir del cumplimiento de una serie de requisitos adicionales que no fueron claramente señalados en la Ley de Tierras, y que no obstante deben buscarse por mandato del Artículo 85 ejusdem, en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que si bien tiene otros motivos legales para materializarla, ordenó los mismos requisitos en materia de expropiación agraria antes de la ocupación del fundo o tierras a expropiar. Ellos son:

- a) Nombramiento de la Comisión de Avalúos en los términos y condiciones establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social aplicable supletoriamente a esta materia.
- b) La presentación del informe por parte de los expertos integrantes de la Comisión de Avalúos.
- c) La consignación por parte del ente expropiante del monto arrojado por el avalúo realizado por la Comisión. En caso de mora deberá proceder corrección monetaria.
- d) Que se practique inspección judicial al bien objeto de expropiación.

Estas formalidades legales tienen su razón de ser, en virtud de como ya se dijo, por los efectos de la negociación amistosa, que no son otros que el de transferir la propiedad expropiada una vez se halla homologado judicialmente el convenio alcanzado, para luego proseguir con el pago oportuno y justo del fundo o tierras agrícolas objeto de esta medida. Por lo tanto, a las partes no les quedará otro camino antes de la ocupación previa, que designar cada una por su lado, los respectivos peritos, para que determinen la sinceridad del precio de aquellas, pues debe recordarse que el procedimiento de expropiación no es un medio idóneo para que alguno de los legitimados dentro del mismo se enriquezcan o se empobrezcan, y para esto el informe técnico deberá contener el precio justo.

Por ser una consecuencia inmediata y directa del arreglo amigable, la ocupación previa no tiene carácter contencioso, por lo que la ejecución voluntaria para ocupar previamente un inmueble destinado a la producción agrícola, una vez homologado el

arreglo amigable, es simplemente una situación accesoria de aquél que permite a la Administración Agraria ejercer posesión respecto de lo expropiado e ir avanzando en la implementación de los planes de seguridad agroalimentaria de la población, lo mismo que en la erradicación del latifundio.

Por último, la inspección judicial vendría a dejar constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente la finca de que se trata y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación. En esta acto el propietario puede hacer las observaciones que estime pertinentes las cuales se harán constar en el acta respectiva, la cual se agregará al expediente administrativo respectivo con el propósito de que sus particulares sean tenidos en cuenta para la fijación del justo valor de la cosa.

Puede ocurrir también que la Administración Agraria opte por ocupar previamente de hecho el inmueble objeto de expropiación sin esperar la homologación al acta definitiva por el respectivo Tribunal Superior Agrario, privándose de paso al expropiado del goce de la justa indemnización. En ese caso, no sólo el procedimiento administrativo de expropiación puede quedar viciado de nulidad absoluta por omitirse esta fase procesal, sino que la Administración podría quedar obligada al pago de intereses por la mora en el cumplimiento de la obligación principal, hasta tanto la misma sea honrada.

En cuanto al porcentaje de la tasa de interés a pagar, los tribunales de la república uniformaron criterio y establecieron el 12% anual, desvirtuando con esta decisión la posición que había mantenido que esa tasa de interés tenía que fijarse en el 3% anual con arreglo en el artículo 1.746 del Código Civil venezolano vigente, que así lo dispuso para el interés legal, pues según sus propulsores con el pago de este concepto se coadyuva a una verdadera y justa indemnización. Sobre este particular la autora manifiesta su inconformidad, pues considera a fin de que a través de la legislación no se patrocinen vicios administrativos, que el interés legal que se le debía cobrar al Estado por ocupar previamente inmuebles sin pagar oportunamente el valor de los mismos a sus propietarios, debería ser calculado bajo otros parámetros, como por

ejemplo el del índice de precios al consumidor (IPC) que emite el Banco Central de Venezuela, ya que de persistir el referido patrón y bajo las actuales circunstancias de desvalorización de la moneda, tampoco esa tasa es justa y traerá inevitablemente pobreza al expropiado, lo cual es contrario al espíritu, propósito y razón de esta institución.

6.- Peculiaridades del procedimiento administrativo agrario

Por ser de carácter público como ya se ha explicado el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria, tal circunstancia lleva a la determinación de una serie de peculiaridades, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

1.- Salvo disposiciones expresas de la norma reguladora del procedimiento, el acuerdo de los sujetos que intervienen en el mismo de alterar las fases, omitir alguna de ellas y en general de modificarlo en cualquiera de sus regulaciones no es válido. Concretamente en el Procedimiento Administrativo Expropiatorio de naturaleza Agraria se presentan una serie de fases para llevar a efecto la expropiación, que no pueden ser alteradas por las partes. Estos pasos procesales se inician con la elaboración y publicación en la Gaceta Oficial Agraria de la correspondiente resolución a cargo del Directorio del Instituto Nacional de Tierras.

Esa resolución con arreglo al Artículo 73 de la “Ley de Tierras” deberá contener las razones que justifiquen la expropiación agraria a efectuarse y el porque es necesaria para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola y como o de que manera su transferencia al Estado asegura su potencial agroalimentario. Todo lo cual equivale a la motivación de ese acto administrativo de efectos particulares. Del mismo modo, en la resolución la Administración Agraria queda obligada a identificar y describir el área objeto de expropiación.

En la siguiente fase, se deberá publicar en uno de los diarios de mayor circulación nacional y en la Gaceta Oficial Agraria un primero y segundo Edicto con cinco (5) días de intervalo con la finalidad de emplazar a todos los ciudadanos y ciudadanas que pretendan algún derecho sobre el fundo o tierras a expropiar, concediéndoseles un plazo de diez (10) días hábiles luego de publicado el último

edicto a fin de agotar la vía amistosa de negociación. Pueden atender esta comparecencia, la cual se llevará a cabo ante el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, el propietario del fundo o cualquier ciudadano o ciudadana con derechos sobre el mismo.

Durante el acto de comparecencia para tratar amistosamente la transferencia de las tierras a expropiar para fines agrarios, el propietario, propietaria o personas con derechos e intereses sobre éstas, deberán presentar conforme al Artículo 78 de la “Ley de Tierras” un expediente personal conformado por: a) título suficiente de propiedad; b) certificación de gravamen de los últimos diez (10) años; c) plano de medida del fundo a escala adecuada; d) inventario de bienhechurías existentes en el fundo y d) autorización para efectuar avalúo del fundo.

El Procedimiento Expropiatorio Agrario en sede administrativa, deberá concluir conforme al Artículo 79 de la Ley de Tierras, quince (15) días hábiles después de iniciadas las negociaciones amistosas, luego de publicado el último Edicto de emplazamiento a las partes o terceros interesados. De esos probables convenimientos se levantará un acta definitiva suscrita por las partes negociadoras, debidamente identificadas y autorizadas, que posteriormente se llevará ante el Tribunal Superior Agrario Regional correspondiente a fin de proceder a la ejecución voluntaria de la ocupación previa y continuar ante ese órgano jurisdiccional la tramitación respectiva.

Las anteriores formalidades procedimentales parecen chocar con el carácter flexible que tiene de por sí, el procedimiento administrativo en general y del cual no escapa el de expropiación agraria, como nota distintiva a la del proceso civil ordinario. No existe sin embargo tal contradicción, por cuanto la flexibilidad en opinión de Rondón (1.983) alude a los poderes del órgano administrativo que dirige el procedimiento, los cuales son ajenos a los demás participantes al mismo. Estos poderes se inspiran y fundan esencialmente en el ejercicio de la potestad revocatoria que, como un medio de autotutela administrativa le ha sido confiada. Ante esta circunstancia no es de extrañar que en el ámbito jurídico nacional se coloque al Instituto Nacional de Tierras en una esfera jurídica distinta a la de los particulares,

por lo que en un determinado momento este ente descentralizado funcionalmente de naturaleza pública, pueda revocar el procedimiento administrativo de expropiación agraria y reiniciarlo de acuerdo al interés del Estado venezolano de acuerdo al ya mencionado Poder de Revocatoria que le es atribuido a la Administración.

Pero a lo que si está obligada la Administración Pública dentro del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria es a respetar todas y cada una de las fases que lo componen una vez dictada la respectiva resolución de inicio, brindando igualdad de oportunidades a los involucrados en éste a objeto de mantenerlos en paridad de condiciones y cumplir dentro de las lapsos establecidos, cada actuación procesal prevista en la Ley para la mejor defensa de sus derechos e intereses en caso de verse sometidos a una situación de esta naturaleza a los fines de que se obtenga una resolución de fondo con fundamento en derecho.

En cuanto al aspecto de los lapsos procesales establecidos en la Ley de Tierras, para la realización de los distintos actos previstos en sede administrativa, resulta pertinente abordar en este instante los puntos referidos a su integro agotamiento o si por el contrario éstos se pueden renunciar. La primera pregunta que surge en torno a ésta situación procesal es si se admite pacto respecto a los mismos. Para Rondón (1.983: 90) los lapsos en principio son inalterables, salvo disposición expresa, no pudiendo en consecuencia ser prorrogados ni abreviados, lo cual significa que se deben cumplir tal y como han sido establecidos.

Ahora bien, los que están dados en beneficio del administrado pueden ser renunciados por éste, mediante manifestación expresa debidamente homologada por el órgano administrativo, cuando no exista, naturalmente, norma legal que disponga lo contrario. La falta de homologación puede ser suplida por la aquiescencia tácita de la Administración. Esta última situación, que tiene que ver con la disponibilidad del término que beneficia al sujeto, se fundamenta en el principio del logro del fin, por cuanto el procedimiento no es un trámite inútil en la concepción imperante de racionalización de la actividad administrativa, que es uno de sus elementos fundamentales, sino una secuencia dirigida a un objetivo específico, por lo cual obtenido tal objetivo, sin que hayan sido lesionadas las situaciones jurídicas de los

participantes, hay una convalidación de las irregularidades o faltas que hayan podido afectarlo.

Refiriéndonos ya al Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria, determinado en la Ley, podemos decir que los lapsos allí establecidos pertenecen al proceso y que por ende no se pueden abreviar ni mucho menos renunciar. Dichos lapsos, por lo demás de estricto orden público, están claramente señalados, para el acto de comparecencia, para la oportunidad de la publicación de los dos (2) Edictos y para cristalizar la negociación amistosa de ser ello posible.

Por las citadas circunstancias, de llegarse a producir durante el transcurso del procedimiento administrativo, la omisión de una de sus formalidades sustanciales, esto es, aquellas en las cuales su cumplimiento irregular ejerce una influencia decisiva sobre la decisión administrativa, que obligaría a decidir en un sentido diferente al que se tomaría de no haberse producido las mismas, se vulnerarían los Derechos fundamentales a la Tutela Judicial Efectiva y al Debido Proceso, garantizados constitucionalmente.

Del Avalúo y El Justiprecio

Del Avalúo

Es de suponer que en el caso de lograrse una negociación amistosa entre la Administración Agraria y la persona cuya propiedad quedó sujeta a expropiación es porque previamente se ha llegado a un acuerdo por la Comisión de Avalúos en cuanto al valor del inmueble a expropiar. Es ese precisamente el objeto del avalúo, el cual según Cabanellas (1.998:45) se define como el acto de “fijar la estimación de una cosa en la moneda del país, o la indicada en el negocio de que se trate”. La importancia de esta estimación estriba en que la misma debe ser aceptada por personas que tengan legitimidad para obrar en el procedimiento de expropiación, a la vez que tengan el poder suficiente para disponer como propietarios del inmueble expropiado, ya que en caso contrario, la negociación se entorpecería, más no el acto administrativo de expropiación.

El acuerdo de las partes involucradas en la negociación, en cuanto al precio del inmueble agrario a expropiar, conforme al artículo 79 de la Ley de Tierras, deberá constar en un acta definitiva suscrita por aquellas, las cuales como ya se indicó deben gozar de legitimidad plena para celebrar esta transacción, que será presentada ante el Tribunal Superior Agrario Regional correspondiente a fin de que se le imparte la respectiva homologación para precaver de esta manera, como bien lo indica el artículo 1.713 del Código Civil vigente un litigio eventual, pues sino es esa la finalidad emprendida ante el Tribunal Superior Agrario, ¿qué otra pudiera ser?

Debe destacarse con relación a la suscripción del acta definitiva mencionada en la Ley de Tierras, que si ésta se realiza sin la intervención de los respectivos peritos, se estaría frente a una transacción; hecho ante el cual un importante sector de la doctrina administrativa reacciona argumentando que por ser la expropiación una institución de derecho público, Badell (2.003) mediante la cual la Administración para el cumplimiento de sus fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación, no se puede admitir la posibilidad de transigir en la expropiación. (www.badellgrau.com). La justificación de esta posición se encuentra en el hecho de que el Poder de Imperio que posee la Administración para enfrentar y hacer ceder el derecho de propiedad de los particulares no puede claudicar a través de esta figura.

Lo anterior se plantea porque a través de la institución de la transacción las partes en un determinado proceso de carácter privado, se hacen recíprocas concesiones, que al ser aceptadas producen efectos declarativos respecto de los derechos sobre los cuales versa o puede versar el litigio Calvo (2.004:1067) y por tratarse la expropiación agraria de una institución de Derecho Público no puede la Administración disponer de los derechos e intereses que asisten al colectivo tutelado por la misma. Sobre este delicado asunto, la doctrina Rúan, citada por el propio Badell (2.003) es categórica al desestimar la aplicación de la transacción en el acto expropiatorio, cuando asentó:

“ La transacción en materia expropiatoria no es posible ni respecto del ejercicio de la potestad ni respecto de la indemnización. En este sentido el particular puede aceptar el acto expropiatorio, lo cual hace cuando se abstiene de impugnar su legalidad, pero ello en modo alguno significa transacción. Por lo que se refiere a la indemnización, la Administración no puede hacer concesión, porque ello iría en contra del interés público que impone que se pague lo que es justo y no mas de ello, pero además iría en contra de una garantía constitucional que en protección del expropiado impone que éste reciba lo que es justo y no menos que ello”.
(wwwbadellgrau.com)

En definitiva para este doctrinario aceptar que en el juicio expropiatorio les pueda estar dado a las partes transar en cuanto al precio implicaría desnaturalizar la expropiación, pues pactar el precio es una característica de la compra-venta en la que las partes a través de un proceso de negociación llegan a un acuerdo en cuanto al mismo, pero resulta incompatible con la expropiación, dado que en ella no se trata de establecer un precio, sino de determinar una justa indemnización, configurada por la conversión económica del derecho de propiedad del que se priva al particular afectado, por ello la determinación del monto a pagar en la expropiación debe hacerse mediante peritos para garantizar de esta manera la justa indemnización.

Para la autora este asunto no es nada fácil, porque si bien la homologación del acta definitiva a la cual alude el tantas veces mencionado artículo 79 de la Ley de Tierras, es el resultado de un arreglo amigable, el mismo no podría prescindir de la intervención de los peritos, aunque como ya se mencionó también, el lapso de quince (15) días hábiles para designarlos y arribar a este acuerdo resulta demasiado breve, por eso no es de extrañar que en la mayoría de los casos, ante la imposibilidad real de nombrarlos, sea preferible eludir este arreglo amigable en sede administrativa, para dejar que sean los órganos jurisdiccionales competentes en materia agraria los que decidan los términos de la expropiación.

Este criterio se apoya en el propio contenido del artículo 79 que para nada menciona la palabra avalúo y podría pensarse como lo ha señalado la doctrina, que al

sujeto a expropiar se le convoca simplemente para negociar una compra-venta y no para desarrollar un objetivo y justo procedimiento de expropiación agraria. En todo caso en el procedimiento administrativo de expropiación agraria el afectado debe solicitar el respectivo avalúo mediante el nombramiento y el trabajo de los peritos designados a tal efecto, quienes determinarán el precio que deberá pagar la Administración por el inmueble o inmuebles expropiados y no el que ella misma establezca o le quiera imponer al particular.

El avalúo a realizar en sede administrativa va a ser una especie de experticia extrajudicial, a través de la cual y con las mismas formalidades que la judicial, se llega a establecer por la correspondiente Comisión, el monto que por indemnización deberá pagar la Administración Agraria al expropiado que ha consentido en aceptar la transferencia del dominio del bien, de tal manera se sostiene, que si ningún avalúo ha determinado el justiprecio del inmueble agrario a expropiar, éste no puede ser ocupado previamente por la Administración agraria así haya habido un arreglo amigable, so pena de incurrir en una ilegalidad.

De la Comisión de Avalúos

Para constituir la Comisión de Avalúos que habrá de realizar el justiprecio de los inmuebles agrícolas a expropiar, las partes involucradas de acuerdo al artículo 85 de la Ley de Tierras, deberán acudir a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que es el instrumento afín que regula lo concerniente al mecanismo de funcionamiento de la Comisión de Avalúos. Al respecto, dicho cuerpo legal establece en el artículo 19 lo siguiente:

“ La Comisión de Avalúos estará constituida por tres (3) peritos, designados uno (1) por el ente expropiante, uno (1) por el propietario y uno nombrado de común acuerdo por las partes. Cuando una de ellas no concurriese o no pudiese avenirse en el nombramiento del tercer miembro, las partes podrán recurrir al Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Jurisdicción respectiva, hará el nombramiento del que le corresponde a la parte y del tercer miembro o de éste solamente según el caso”.

Del análisis de esta disposición legal se puede inferir que la Ley no le otorgó a los particulares o a una de las partes en el procedimiento expropiatorio, la posibilidad de realizar el avalúo para que la otra acepte, pues las gestiones amistosas según las ha delimitado la jurisprudencia del Contencioso Administrativo venezolano, deben circunscribirse a entenderse respecto al perito o peritos que han de fijar el precio. En sentido contrario, cierto sector de la doctrina como Lagrange citado por Badell (2.003) ha estimado quedado que con ocasión del arreglo amigable, una de las partes puede elaborar el avalúo sujeto a la aprobación de la otra, por que no existen factores legales que lo impidan. De igual manera Lares Martínez citado por el mismo autor refiere que las partes podrían en el arreglo amigable acordarse en cuanto a la determinación de la indemnización o en su defecto convenir en que ésta sea fijada por uno o tres expertos que en el propio acto designen.

La autora de esta tesis opina que por tratarse la expropiación agraria de una institución de Derecho Público que obliga a la Administración a ceñirse estrictamente a las formalidades pactadas en la Ley, lo más conveniente es que tanto el ente expropiante como la persona a expropiar, procedan a manifestar la manera en que se va a constituir la Comisión de Avalúos a fin de que ésta actúe y ellos no se puedan ver envueltos en incidencias que puedan significar múltiples inconvenientes en cuanto a la estimación de las tierras agrarias a expropiar o de cualquier otro inmueble rural.

Motivación del Avalúo

El requisito de la motivación del avalúo implica en primer término la necesidad de que los peritos tomen en consideración la totalidad de los elementos obligatorios que integran el justiprecio a saber:

- 1.- El valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario para el momento de la expropiación.
- 2.- El valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis (6) meses antes de la resolución de expropiación.

3.- Los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce (12) meses inmuebles similares.

En caso de no poderse utilizar uno cualquiera de estos factores, se debe justificar debidamente tal circunstancia, sin que sea dable aceptar el simple señalamiento de que no existe tal factor en virtud de que la motivación deriva entonces de la relatividad de la discrecionalidad técnica de los peritos y constituye una garantía establecida a favor de los sujetos de la expropiación, sea el ente expropiante o el sujeto afectado, ya que la misma les va a permitir controlar e impugnar el justiprecio establecido por errores contenidos en la motivación.

El dictamen de la mayoría de los peritos deberá extenderse en un sólo acto que suscribirán todos el cual deberá ser motivado, circunstancia sin la cual y con arreglo al artículo 1.425 del Código Civil no tendrá ningún valor. Igualmente la Comisión de Avalúos es libre para apreciar todas aquellas circunstancias o elementos que la induzcan a fijar su criterio sobre el monto de dicho valor, como por ejemplo la verdadera extensión de las fincas o tierras agrícolas a expropiar, pues lo que se persigue conforme al artículo 115 del texto constitucional, es que el sujeto expropiado reciba una justa indemnización, por esa razón, ha sentenciado la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo venezolana, deben ponderarse los diversos elementos de hecho que se presentan en cada caso junto con los factores de obligatoria observancia, por parte de los expertos dentro de las reglas o normas técnicas que rigen esta profesión; pero lo que si no pueden hacer estos expertos es alterar los datos o cifras originales de los actos de transmisión, pues de probarse tal anomalía los informes por ellos presentados no serán susceptibles de ser tomados en cuenta por ninguna autoridad competente en la materia.

Efectos del Avalúo

Una vez firme el avalúo mediante el cual se ha fijado el valor del inmueble agrícola a expropiar o de las tierras aptas para la producción agrícola éste se hace exigible y en consecuencia se enerva la obligación de la Administración de pagarle al expropiado la indemnización correspondiente por la expropiación realizada. Es de

destacar que conforme a la Jurisprudencia del Contencioso Administrativo venezolano, el avalúo o experticia quedará firme sino se ha producido impugnación alguna en contra de los peritos designados, quienes deberán consignarlo en el perentorio plazo estipulado en el artículo 79 de la Ley de Tierras ante la propia Administración. En el caso de presentarse una impugnación, se sobreentiende que el arreglo amigable será casi que imposible en sede administrativa.

La Justa Indemnización

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa venezolana delimitó constitucionalmente la justa indemnización indicando que ésta es justa cuando reintegra al expropiado un valor económico equivalente del que se priva, por lo que debe comprender además de dicho valor, los perjuicios que tengan su causa directa e inmediata en la expropiación. De manera que si ese valor se percibe sin tener en cuenta la depreciación de la moneda con que se paga, la indemnización no será justa ni integral.

De tal manera que la justa indemnización es el medio idóneo que el Derecho ha creado para resolver sin perjuicio de nadie los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiere que aquél ceda algún derecho individual en aras del interés público o social; por lo que se constituye también en un elemento de legitimidad del acto expropiatorio que se deriva directamente de la Constitución y a la que debe ajustar sus principios, los cuales han de estar desarrollados tanto en la Ley de Tierras como en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, cuando se le pueda causar a un particular una lesión patrimonial antijurídica, por ruptura de la igualdad ante las cargas públicas y para que sea la justa indemnización, la que nivele de nuevo la igualdad perdida frente a ese poder del Estado de intervenir el derecho de propiedad.

Ahora bien, hasta tanto el ente expropiante no consigne o pague el precio establecido en el acta definitiva como Justa indemnización al sujeto expropiado, se cree que no podrá efectuar proyecto o programa alguno dentro del mismo, salvo que se hiciera constar por la Administración que el propietario ya recibió previamente

dicho pago. Esta última circunstancia casi nunca ocurre con la puntualidad deseada, por lo que al presentarse este retardo culposo por parte del ente expropiante en pagar el justiprecio acordado, quedará obligado a pagar intereses moratorios como reparación a los daños y perjuicios causados a la persona expropiada.

Tal circunstancia ha sido sostenida de manera pacífica y reiterada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la oportunidad de decidir sobre una solicitud de ejecución de un arreglo amigable, señalando que:

“ por virtud de un arreglo amigable el precio quedó definitivamente firme y la suma correspondiente líquida y exigible. El daño ocasionado al expropiado se va a originar entonces por la mora del ente expropiante en pagar el precio que sirve de indemnización, ante lo cual nace la obligación de pagar intereses moratorios una vez producido el retardo, así el inmueble no haya sido ocupado previamente”.

Este criterio jurisprudencial se justifica porque desde el mismo momento en que el ente expropiante procede a dictar la respectiva resolución expropiatoria el propietario queda impedido de realizar cualquier actividad económica dentro del mismo y no puede sufrir más perjuicios, padeciendo la imposibilidad sin retribución alguna de no poder usar y gozar del inmueble expropiado.

Sobre este mismo aspecto la Constitución de 1.961 derogada establecía en su artículo 101 que en los casos de expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, se podía establecer el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria con garantía suficiente.

La justa indemnización por las ocupaciones de hecho

Pudiera ocurrir que a un sujeto a expropiar en su propiedad agraria se le ocupara previamente su fundo, finca o tierras agrícolas, sin que se haya producido arreglo amigable alguno y menos aún la suscripción del acta definitiva contentiva de la transacción a ser homologada ante el Tribunal Superior Agrario de la

correspondiente región. En ese caso se estaría en presencia de una ocupación de hecho, que hace que el propietario, víctima del despojo tenga el derecho a reclamar en sede jurisdiccional una indemnización por concepto de lucro cesante, configurado en la pérdida de posibilidades de recibir los beneficios económicos que normalmente debería haberle producido la libre disponibilidad de su propiedad

Carácter de los Peritos

Ha sido práctica reiterada en los procesos expropiatorios que los peritos al recibir y aceptar la responsabilidad de asesorar a las partes y en particular a la Administración Pública Agraria, asumen para sí y ante terceros el carácter de funcionarios públicos accidentales, con la obligación de orientarlos en todos aquellos aspectos técnicos vinculados con la justa indemnización. Esa cualidad de expertos la asumen con carácter exclusivo para el cumplimiento de la tarea que les pueda ser encomendada y a título personalísimo, toda vez que su elección se debe basar en méritos personales, que hacen de por sí intransferible ese estatus e invisten además de fe pública, las apreciaciones que hagan en el ejercicio de su encargo.

Quiere decir lo anterior, que las únicas apreciaciones u observaciones técnicas que revisten de alguna validez para el proceso de valuación del bien agrario a expropiar son las efectuadas por técnicos o peritos evaluadores en el ejercicio de la labor para las que les ha sido tomado el juramento de Ley. Opiniones que además deben basarse en hechos comprobados por su examen in situ, es decir, constatados por los expertos mismos mediante la aplicación de sus conocimientos especiales en la materia y los auxilios técnicos que requiera el caso.

El perito debe necesariamente entonces participar activamente en el proceso inquisitivo y de elaboración de los datos y premisas en los que se funda el dictamen pericial. No puede, por tal razón basarse el informe pericial en opiniones ajenas a la comprobación de la Comisión de Avalúos ya que sin duda ello equivaldría a otorgar a esas apreciaciones el mismo valor de verdad con fuerza de fe pública que tienen los dictámenes presentados por los peritos.

La Indexación

Respecto del pago y con base en la oportunidad en que ha de realizarse, la Administración debe considerar y así se lo debe hacer ver el sujeto expropiado la depreciación del signo monetario, mediante el cual va a ser pagada la indemnización. De lo contrario afirma Badell (2.003) mal podría concebirse una justa indemnización que no atienda a este criterio, pues de ser así se atentaría contra el Principio de mantenimiento del equilibrio patrimonial del sujeto afectado, inherente al ente expropiante.

Por ello una vez que la obligación de la Administración expropiante se determina en dinero, la obligación se satisface pagando tal cantidad. Pero en caso de retardo en el pago, vale decir, cuando el pago se satisface tiempo después de haber sido fijado el quantum de la indemnización que constituye el justiprecio, se debe ajustar dicha suma de dinero según la inflación. Esto porque el efecto inflacionario, es decir, la disminución en la posibilidad de adquirir bienes y servicios en la misma cantidad de la indemnización, conlleva a ajustar el monto de la indemnización a la oportunidad en que efectivamente habría de materializarse el pago.

En ese orden de ideas la Jurisprudencia del Contencioso Administrativo venezolano ha sostenido

“...que si la finalidad de la obligación del ente expropiante es compensar íntegramente al expropiado por la pérdida sufrida, evitando su empobrecimiento, es necesario reconocer la pérdida del valor del monto de dinero fijado en el avalúo cuando ha transcurrido un prolongado período de su realización...”

Y más adelante añadió

En materia de expropiación el propietario no debe sufrir lesión alguna en su patrimonio sin ser objeto de reparación. La única forma de lograr una justa indemnización es la corrección monetaria, ya que la indemnización no puede considerarse justa si el pago se ha efectuado con un signo monetario envilecido en relación a una época que tiene un valor adquisitivo superior.

En consecuencia en esta materia es procedente la indexación, que debe calcularse tomando en cuenta los índices de variaciones de los Precios al Consumidor emitidos por el Banco Central de Venezuela desde el momento en que fuese consignado por los peritos el avalúo, hasta la fecha del fallo que acuerde la indexación solicitada. A tal fin, la Administración deberá oficiar al Banco Central de Venezuela para que haga la actualización acordada en un plazo perentorio.

Por todo lo anterior, debe necesariamente considerarse la depreciación del signo monetario mediante el cual va a ser cancelada la indemnización al igual que el impacto del aumento del costo de la vida, como los elementos que inducen inexorablemente a la corrección monetaria o indexación de los inmuebles agrícolas expropiados, esto es, al valor de ese bien al momento de su pago. En tal sentido ha determinado la jurisprudencia del Contencioso Administrativo que a la luz del principio “pacta sunt servanda” resulta obvio que quien paga con años de retraso y en medio de una situación inflacionaria, aún con intereses, no está cumpliendo la obligación exactamente como se pactó.

La Expropiación Agraria

Forzosa

Procedencia

Relata el artículo 80 de la Ley de Tierras que en caso de no lograrse una negociación favorable o cuando ningún ciudadano o ciudadana compareciere a esa negociación amistosa para alegar derechos sobre el inmueble a expropiar, el Instituto Nacional de Tierras iniciará el procedimiento de expropiación forzosa o cuando agrega la autora no hay avenimiento entre el propietario y el ente agrícola expropiante respecto a las modalidades que puedan estamparse en el acta de arreglo amigable o cuando por otras consideraciones el ente expropiante estima necesario acudir a esta vía.

A diferencia de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social donde se requiere el dictado de un Decreto de Expropiación que va a contener una declaración de que la ejecución de una determinada obra requiere la adquisición forzosa de la totalidad de un bien o varios bienes, o de parte de los mismos, en la expropiación forzosa bajo la égida de la Ley de Tierras el ente administrativo encargado de su ejecución deberá dirigirse ante el Tribunal Superior Regional Agrario a fin de presentar la correspondiente solicitud de expropiación junto con la remisión del expediente administrativo correspondiente.

Finalidad de la Expropiación Forzosa

A partir de la garantía del derecho de propiedad que constitucionalmente consagra el artículo 115 de la Carta Fundamental y de las limitaciones y restricciones que esa norma posibilita a través de distintas disposiciones legales expresas, se puede afirmar que el derecho a la propiedad no es absoluto sino que al igual que todos los demás derechos subsiste o se mantiene siempre que sirva o ceda ante necesidades colectivas, comunes o generales tal y como lo consagra el mencionado artículo. De allí que si las necesidades colectivas requieren de la limitación, transformación o extinción del derecho, nada se opone a ello siempre y cuando opere una sustitución por el equivalente económico, mediante el mecanismo de lo que la norma constitucional ha calificado como justa indemnización.

Se aclara también, que si bien es cierto que la Ley de Tierras plantea que solamente por razones de utilidad pública o interés social podrán ser objeto de expropiación las tierras aptas para la producción agraria que se hallen dentro de la poligonal rural nacional, sujetas por lo demás a los planes de seguridad agroalimentaria de la población, no es menos cierto que la Administración agraria quedará obligada adicionalmente a fundamentar la resolución expropiatoria llenando las formalidades legales que le impone también el artículo 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social junto con las que le marcan los numerales 1 y 2 del artículo 73 de la Ley de Tierras.

En efecto, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispuso en ese artículo 3º que debe existir la disposición formal que declare la utilidad pública, y que disponga por lo demás, que su ejecución exige indispensablemente la transferencia total o parcial de la propiedad a expropiar, la cual también deberá ser justipreciada y pagada oportunamente. De la previsión citada resulta claro que dentro del estado de derecho y de justicia proclamado constitucionalmente no le es posible hacer uso libre de la potestad que a tal fin se le reconoce. En efecto, la potestad expropiatoria aparece como mecanismo de obtención de fines públicos determinados, esto es, los fines propios de la causa expropriandi que fundamentan el ejercicio de tal potestad.

Cabe notar al respecto que lo importante en materia de expropiación no es la privación del derecho que ella envuelve sino más bien el destino posterior al cual se afectará el bien objeto de la misma. Por ello la expropiación se presenta al decir de la doctrina como un instrumento y no como un fin, como un elemento dentro de una operación de poder público que la supera y trasciende. Toda Expropiación singular ha de servir según el maestro García de Enterría (1.981:211) a esa finalidad instrumental,

“...sin lo cual carecerá de causa expropriandi. Por ello la expropiación queda así unida al destino invocado como causa expropriatoria, de modo que el beneficiario de la expropiación queda gravado con la carga de realizar ese destino específico de cuya realización pende la validez de la expropiación misma”.

Por lo anterior, no debe quedar duda de que la expropiación ha de justificarse en una finalidad legal de utilidad pública o de interés social, sin lo cual no cabe siquiera iniciarla; pero ha de legitimarse una vez consumada en el servicio efectivo de esa finalidad legal que es lo que se llama técnicamente en doctrina causa y que supone una transformación ulterior del bien expropiado, material o jurídica, en el sentido postulado por esa finalidad sin la cual la expropiación aún no realizada no puede mantenerse.

Procedimiento Judicial

La Solicitud de Expropiación

El procedimiento judicial se iniciará como se mencionó anteriormente con una solicitud que tendrá el carácter de demanda, la cual ante el silencio de la Ley de Tierras deberá observar las formalidades exigidas por el artículo 24 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, como son el bien objeto de expropiación y demás elementos que contribuyan con su identificación, lo mismo que el nombre y apellido del propietario o los propietarios, poseedores o arrendatarios, si fueren conocidos y demás formalidades previstas en el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, sobre todo en cuanto tiene que ver con la situación y linderos del inmueble a expropiar.

Contestación a la Solicitud de Expropiación

Una vez formulada la solicitud de expropiación el Tribunal Superior Agrario ordenará notificar mediante edicto a todos los ciudadanos que pretendan derechos sobre el inmueble agrario a expropiar, para que comparezcan a dar contestación a la solicitud de expropiación en un término de quince (15) días hábiles, luego de la publicación de un segundo edicto tanto en un diario de circulación nacional como en la Gaceta Oficial Agraria, en la forma que lo manda el artículo 76 de la Ley de Tierras.

Es necesario tener en cuenta al momento de contestar la solicitud de expropiación forzosa que ésta como institución jurídica viene dada por la necesidad de la ocupación y utilización de un inmueble que se destinará a programas agroalimentarios o para combatir el latifundio, por lo cual, probada la necesidad de ésta, ninguna acción intentada sobre la titularidad o derechos reales puede paralizar el proceso expropiatorio, en tanto que si se alegan derechos sobre la cosa objeto de expropiación, sólo le es dado reclamar al sujeto expropiado sobre el precio fijado en virtud de que el procedimiento de expropiación no es el canal idóneo para resolver conflictos de titularidad de derechos.

Así quedó establecido en fallo del 22 de marzo de 1.995 a cargo de la Sala Político-Administrativa de la desaparecida Corte Suprema de Justicia, que delimitó el objeto de la contestación a la solicitud de expropiación en los siguientes términos:

“ En este sentido debe señalarse que en los juicios de expropiación el acceso del legitimado pasivo al debate judicial se circunscribe a la determinación de la legalidad de la expropiación, la determinación de la indemnización y eventualmente puede impugnarse la individualización o determinación del bien a expropiar. No forma parte del objeto de la contestación dilucidar la problemática relativa a la titularidad de los derechos sobre el bien expropiado”

En consecuencia, la contestación a la solicitud de expropiación o mejor dicho la oposición a la misma, sólo podrá realizarse en base a uno cualquiera de los anteriores supuestos, para luego adentrarse en el lapso de promoción y evacuación de pruebas que conforme al artículo 83 de la Ley de Tierras será de cinco (5) días hábiles para promover y quince (15) días hábiles para evacuarlas de ser necesario. Sin embargo antes del acto de informes el Juez Superior Agrario quedará obligado a fin de garantizar el derecho a la defensa de ambas partes, permitir que conforme al artículo 397 del Código de Procedimiento Civil, se formule la oposición a las pruebas por cada parte en el lapso de tres (3) días de Despacho, para que luego éstas si puedan consignar los informes o conclusiones sobre el proceso dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

Puede ocurrir también el supuesto de que el sujeto o sujetos a expropiar no dieran contestación a la solicitud de expropiación luego de notificados, en ese caso, la causa conforme al artículo 84 de la Ley de Tierras entrará en estado de sentencia, omitiendo el legislador el lapso probatorio como una sanción a la negligencia del interesado en comparecer ante el Tribunal Superior Agrario Regional.

De la Sentencia

Respecto de la sentencia definitiva el mismo artículo 84 ejusdem, concedió al Juez competente el lapso de veinte (20) días hábiles para que se produzca, luego de concluido el plazo para los informes, lo cual le imprime mayor celeridad al proceso, pues el fallo ya no quedará subordinado a los días de Despacho, sino a los días hábiles laborables en general.

CAPITULO III

MARCO METODOLOGICO

Naturaleza del Estudio

La investigación es de tipo Documental, que se refiere según el Manual de Trabajos de grado de especialización, maestrías y tesis doctorales de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2003:15) a “el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo principalmente en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos” y consistente en un estudio Monográfico, ya que la autora aborda el tema del procedimiento administrativo de expropiación agraria, mediante la recopilación, acopio, organización y consecuente análisis crítico y reflexivo, para obtener un resultado planteado, el análisis del procedimiento administrativo de expropiación agraria con el fin de dar una solución al problema planteado, que es conocer, describir, comparar, entender y en consecuencia explicar y obtener un conocimiento científico de la naturaleza, consecuencias, secuelas del procedimiento expropiatorio; un estudio analítico de la estructura de este novísimo procedimiento administrativo dentro del marco de la legalidad, el debido proceso y el Estado de Derecho y El Estado Social.

Por ello el presente estudio es pertinente, ya que a través de él se pretende analizar, describir, explicar y criticar el procedimiento administrativo de expropiación agraria y determinar si es un mecanismo idóneo para proceder a una expropiación.

Preguntas de la investigación

- ¿Qué es la Expropiación, como se describe?;
- ¿En que consisten y se diferencian la Expropiación por Causa de Utilidad Pública y la Expropiación Agraria?
- ¿Qué es la expropiación agraria, que la tipifica, en que consiste?
- ¿Cual es la importancia del Avalúo o Justiprecio?
- ¿Cómo influye la Negociación Amistosa en los resultados del Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria?
- ¿Qué produce la expropiación agraria forzosa?
- ¿Qué garantías tiene el administrado, frente a la administración Pública en el Procedimiento expropiatorio?
- Y finalmente ¿Es el Procedimiento Administrativo es el mecanismo idóneo para declarar una Expropiación Agraria?.

Procedimiento de recolección de la información

Al ser un trabajo monográfico la información se obtuvo principalmente de fuentes escritas, como las leyes, libros, artículos y otros, incluido lo obtenido por vía telemática a través del Internet, así la autora explica el mecanismo.

Se llevó a cabo mediante los siguientes pasos:

1. La investigadora analizó artículos de prensa e información por observación directa del foro de abogados para adentrarse en el problema.
2. La investigadora buscó las leyes, decretos y documentos oficiales de la Republica Bolivariana de Venezuela desde el año 1961 hasta el año 2005, relacionados con la materia.

3. Se buscó libros relacionados con la expropiación agraria y procedimientos agrarios en general y expropiación por causa de utilidad pública en la universidad y otros.

Al desarrollar la investigación se observaron y tomaron en cuenta las siguientes directrices:

- a. Consultas a doctrinarios nacionales y extranjeros sobre las nociones fundamentales referidas a la institución de la expropiación.
- b. Consultas a la Constitución vigente y al Decreto con rango y fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
- c. Exposición de criterios tanto de la Sala Político-Administrativa como de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.
- d. Enfoque que justifica la necesidad de desarrollar los procedimientos administrativos de expropiación, apegados a la garantía procesal del Debido Proceso. Descripción de los principios característicos del Régimen de Concesiones durante la fase de ejecución.
- e. Relación de las instituciones propias de la expropiación por causa de utilidad pública o social con las establecidas en el Procedimiento de Expropiación Agraria.

Diseño

El presente trabajo de investigación, dirigido a analizar y comentar con base en la Doctrina, la Jurisprudencia y ley de la materia, el Procedimiento Administrativo de Expropiación Agraria, como mecanismo procesal en sede administrativa para garantizar los derechos subjetivos de las personas que en sus bienes agrarios puedan ser objeto de expropiaciones de esta naturaleza, se desarrolló de forma sistemática, lo que hizo que cada una de las técnicas o fases a ser tenidas en cuenta en su diseño, se observaran ordenadamente; en tal sentido, se procuró abordar las materias que configuran no sólo el tema del procedimiento administrativo de expropiación agraria, sino también se procuró auscultar en otras instituciones afines de orden público, que

guardan estrecha relación con aquella para darle a esta presentación un enfoque además de jurídico también administrativo, apoyándose la investigación a tal fin, en la bibliografía existente al respecto que por lo demás es bastante variada y dinámica.

La investigación como todo proyecto factible comprendió dos (2) fases: la primera, tendiente a la realización de un diagnóstico de la situación existente en la realidad objeto de la investigación; la segunda estuvo dirigida a agrupar componentes doctrinarios y legales para desarrollar teóricamente lo que se conoce en la moderna doctrina procesal administrativa, cada una de las fases que componen esta forma de actuación de la Administración Pública agraria, describiendo en tal sentido y de modo específico cada uno de sus más importantes componentes.

Por otra parte, el estudio se apoyó en fuentes documentales que permitieron una investigación descriptiva, la cual de acuerdo con Méndez (1995:125) se ocupa de la “especificación de las características que identifican los diferentes elementos y componentes, y su interrelación para así delimitar los hechos que conforman el problema de investigación”. Para Tamayo y Tamayo (1998:54) la investigación descriptiva “comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición o fenómenos”.

Técnicas para la Recolección de la Información

Para la recolección de la información que permitirá alcanzar los objetivos fijados en la investigación, se emplearán conforme lo destaca Méndez (1999:143) fuentes primarias, ya que toda investigación implica acudir a este tipo de fuentes que suministra información básica. Se encuentra en las bibliotecas y está contenida en libros y otros materiales documentales, como revistas especializadas, enciclopedias, diccionarios y otros que fueron los medios aquí empleados.

Para la autora al emplearse fuentes secundarias, en el proyecto debe definirse y señalarse el tipo de fuente y el grado de facilidad o dificultad que para el investigador tiene su utilización, ya que la información es la materia prima del trabajo, la cual por

lo demás, debe ser suficientemente clara para la buena marcha de toda la investigación.

De otra parte, dada la naturaleza de la investigación a realizar, basada principalmente en el método de análisis que identificará cada una de las partes que componen y caracterizan la realidad estudiada, no se requerirán fuentes primarias de recolección de datos como encuestas, cuestionarios o entrevistas de cualquier índole entre otras.

Análisis e Interpretación de la Información

El proceso de análisis de la información a recolectar, permitirá dada la naturaleza de la investigación, conocer de una mejor manera la realidad del fenómeno a estudiar y que de manera sistemática se planteó al inicio de la investigación y cuyo problema fue desagregado en las preguntas formuladas en aquella oportunidad, para concluir que los procedimientos administrativos representan la técnica de gestión administrativa idónea para expropiar tierras agrarias a través de la negociación amistosa, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.

Para Méndez (1.995) el conocimiento de la realidad puede obtenerse a partir de la identificación de las partes que conforman el todo, (análisis) o como resultado de ir aumentando el conocimiento de la realidad iniciando con los elementos más simples y mas fáciles de conocer para ascender poco a poco, gradualmente al conocimiento de lo más complejo, para llegar a relacionar los elementos componentes del problema estudiado y luego crear la explicación o propuesta hecha a partir del mismo.

Por la clase de estudio o investigación realizada, no se requieren procedimientos de codificación o tabulación manual o electrónica de la información recolectada, lo cual no quiere decir que no se pueda cumplir en un trabajo que persiga el cumplimiento de un trabajo de campo, pero éste no es el caso.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

La autora contempla una esperanza fundada en que Ley de Tierras haya sido sancionada y publicada por el Poder Público venezolano, para reducir el cúmulo de desigualdades e injusticias que se presentan en el sector rural venezolano, afectado desde tiempos inmemoriales, por formas de tenencia de la tierra con muy bajos modos de producción agrícola, que han incidido determinantemente para desestimular la economía agrícola venezolana, permanentemente deficitaria, aunado a la deficiente actuación administrativa del Estado venezolano, por hacer efectivo el Principio de que la Tierra era para quien la trabajara. Por esta razón y contra la concentración de tierras en pocas manos, se dictó entonces por la vía de la habilitación Legislativa, el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, para dotar a la Administración Agraria de un procedimiento administrativo aparentemente provisto de gran celeridad para saldar estos compromisos sociales, pero que en la practica aún están por verse sus resultados en cuanto a su viabilidad jurídica.

Se plantea el anterior comentario en virtud de que por la complejidad de la materia administrativa a ser regulada a través del procedimiento de expropiación agraria, no se cree que la Ley a pesar de su reciente data, pueda bastarse a sí misma para resolver los distintos procedimientos expropiatorios que a su amparo se puedan cumplir, y es por ello que la Ley general sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública, estará irremediabilmente convocada para despejar, también situaciones agrarias de expropiación. Asimismo dado lo perentorio de sus lapsos, anteriormente explicados, se corre el riesgo, de que tal procedimiento, no llegue a convertirse en el mecanismo idóneo que se espera sea, para llevar adelante expropiaciones agrarias, sin

tener que acudir a los Tribunales Superiores Regionales con competencia en materia agraria, sino que se pueda convertir en un arma que permanentemente podrá utilizar la Administración respectiva para buscar satisfacer sus compromisos electorales y no materializar verdaderos planes de seguridad agroalimentaria como lo proclama la Ley de Tierras.

No puede ser entonces esta Ley, un pretexto como frecuentemente ocurre en las sociedades democráticas que demuestran baja gobernabilidad, para expropiar solamente por antagonismos políticos y buscar de esta manera imponer una determinada ideología, que aunque no sea respetuosa de vitales derechos fundamentales, como es el derecho a la propiedad por ejemplo, se sabrá disfrazar para confundir a aquellas personas que anhelan a través del trabajo agrario elevar su calidad de vida. Lo anterior se piensa por el exceso de discrecionalidad con que fueron revestidos quienes legislativamente quedaron llamados a obrar en nombre y representación de la Administración Pública agraria. Por eso, no es de extrañar que en las primeras de cambio afloren notorios vicios administrativos como consecuencia de ese poder-hacer ilimitado.

Serán entonces la calidad o el apego a la legalidad de las decisiones que se puedan tomar en materia de expropiación agraria junto con el necesario respeto al Debido Proceso, los factores que inducirán a los propietarios o particulares dueños de tierras privadas a creer en la veracidad y necesidad de estos procedimientos administrativos de expropiación agraria, que si son implementados con la seriedad y responsabilidad debidas y no como formas veladas de coacción, no se duda, actuarán como verdaderas políticas de redención social inherentes al Estado de Derecho y de Justicia proclamado en el Estatuto Supremo de Venezuela.

Igualmente se hace necesario que en los avalúos de los inmuebles agrarios a expropiar, se designen verdaderos expertos con años de ejercicio en ese campo, quienes como funcionarios accidentales están llamados a demostrar transparencia en cada una de sus actuaciones a fin de que los particulares puedan saber y comprender los métodos legales utilizados para la fijación de justiprecios, los cuales deberán ser establecidos con la mayor honradez posible, a fin de evitar posibles impugnaciones,

que en definitiva puedan llevar al animo de los expropiados incertidumbre y desconfianza, respecto del propósito de estos procedimientos administrativos, que sin duda tendrán que ser sustanciados por profesionales y en general funcionarios o funcionarias idóneos en esta materia.

Es importante entonces que se entienda que en materia de expropiación agraria, el derecho de propiedad sobre tierras aptas para la producción agraria está llamado a ceder sólo los casos en que se vayan a ejecutar verdaderos planes de seguridad agroalimentaria para la población, siempre que las mismas se encuentren ubicadas en la poligonal rural nacional y cuando se trate de eliminar la cuestionada figura del Latifundio. Han de ser estos motivos, los que en opinión de la autora y por así decirlo la Ley de Tierras, constituirán los requisitos de fondo, que en cualquier caso observará la autoridad administrativa competente al momento de proceder a dictar una resolución expropiatoria conforme a dicha ley.

A tal fin, la Administración agraria queda obligada a comprobar la ocurrencia de estos supuestos, pues los mismos van a servir de fundamento o motivos del acto administrativo expropiatorio y que al mismo tiempo van a justificar la medida. De tal manera que, todos los vicios que afectan la constatación, la apreciación y la calificación de los presupuestos de hecho, dan origen a vicios en la causa como el falso supuesto, la desviación y abuso de poder y el vicio de mérito entre otros. Igualmente puede haber vicios en los presupuestos de hecho, cuando la Administración agraria no los pruebe como ajustados a derecho o lo haga inadecuadamente, esto es, cuando la Administración no puede probar los motivos que adoptó como causa de expropiación y sólo se defiende en base a las apreciaciones subjetivas del funcionario que adoptó la medida.

Otra situación a dilucidarse dentro del procedimiento administrativo de expropiación agraria, será la que tiene que ver con los términos en que se puedan llevar a cabo en sede administrativa las negociaciones amistosas y, si en realidad revestirán este carácter, pues dada la celeridad que se previó en el texto legal, más que una expropiación convenida en el acta definitiva, en cuanto al valor del inmueble, la misma podría desembocar como la propia doctrina administrativa lo ha

señalado, en una sui géneris compra-venta o transacción, por lo que ésta situación será este otro aspecto procesal a seguir con respecto a la aplicación de la Ley.

Sobre la breve aproximación constitucional y legal sobre las particularidades del Estado Social y de Derecho, resulta inexcusable en este momento, relacionar estos elementos teóricos con los que garantizan el respeto a la propiedad, vale decir, los que conforman el Debido Proceso, pero no para que se impida una declaratoria de expropiación o se empleen subterfugios jurídicos que la demoren, lo cual por lo demás resultaría imposible, sino para que una clase económica no sea reemplazada por otra en el dominio de las tierras agrícolas, desconociéndose los derechos de la última, y empiece la primera a padecer de los mismos problemas que la sustituida, hasta que llegue otro gobierno y dicte nuevos procedimientos administrativos y judiciales, pensando que con ello, va a resolver el problema de la distribución equitativa de las tierras y sobre todo el de la seguridad agroalimentaria.

A juicio de la autora dentro del Instituto Nacional de Tierras y sus distintos órganos desconcentrados, asentados en cada uno de los Estados del país, debe existir además del personal profesional y técnico idóneo para llevar adelante este tipo de procedimientos expropiatorios, el cual huelga decirlo, debe ser bastante conocedor y respetuoso de lo que significa el Debido Proceso, tal como lo acuerda el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la infraestructura adecuada para tramitarlos, con el objeto de que la Administración se evite dentro del marco de Derecho y de Justicia, también proclamado simultáneamente con el Estado Social, en la Constitución de 1.999, innumerables y onerosos juicios que puedan impedir o amenazar la gestión administrativa en el sector agrario.

El Procedimiento de Expropiación Agraria, puede convertirse en un pretexto legal, sólo para expropiar a quienes desde hace varios años, se vienen oponiendo a las políticas agrarias del gobierno, a través de la realización de procesos administrativos simulados y lo cual llevó a que inclusive la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resolviera una desavenencia de esta naturaleza, mediante sentencia de fecha 20 de noviembre de 2.002, que declarara la inconstitucionalidad de los artículos 89 y 90 de aquel Decreto, justamente por lesionar ambas normas, el

derecho económico a la propiedad tanto sobre las tierras como a las bienhechurías efectuadas sobre éstas.

El presente trabajo de grado describe el procedimiento administrativo de expropiación agraria y lo diferencia de la expropiación por causa de utilidad pública, desarrolla el porqué del procedimiento, su concepción y la apreciación de considerarlo desde una perspectiva legal o estudio jurídico como un mecanismo idóneo, la autora insiste en la complejidad de la materia administrativa a ser regulada a través del procedimiento de expropiación agraria, su reciente data y la forma de implementación y aplicación de la nueva ley quizás no pueda bastarse a sí misma para resolver los distintos procedimientos expropiatorios que a su amparo se puedan cumplir, y es por ello que la Ley general sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública, estará irremediablemente convocada para despejar, también situaciones agrarias de expropiación.

DEFINICIÓN DE TERMINOS BASICOS

- 1.- Acto Administrativo:** manifestación de la voluntad administrativa, pueden ser generales o particulares.
- 2.- Avalúo:** fijar la estimación de una cosa en la moneda del país, o la indicada en el negocio de que se trate.
- 3.- Constitución:** Acto o decreto fundamental en que están determinados los derechos de una Nación, la forma de su gobierno y la organización de los poderes públicos de que ésta se compone.
- 4.- Expropiación:** Transferencia forzosa o no de la propiedad de los particulares al Estado.
- 5.- Edictos:** Mandato, decreto u orden de una autoridad.
- 6.- Gaceta Oficial Agraria:** Órgano divulgativo del ente agrario encargado de los procedimientos administrativos de expropiación.
- 7.- Indemnización:** Resarcimiento económico del daño o perjuicio causado.
- 8.- Indexación:** Corrección o ajuste monetario de la moneda nacional en base a los niveles inflacionarios.
- 9.- Legitimados:** Partes autorizadas para intervenir en un procedimiento.
- 10.- Ley de Tierras:** Acto legislativo destinado a regular todo lo concerniente a la tenencia de la tierra y desarrollo agrario del país.
- 11.- Latifundio:** Grandes extensiones de tierras concentradas en pocas manos, caracterizándose su explotación por deficientes modos de producción.

12.- Motivos de Hecho: Causas en las que se apoya la Administración para tomar una decisión.

13.- Negociación Amistosa: Acuerdo no contencioso establecido entre la Administración Agraria y los particulares con el propósito de transferir la propiedad agraria.

14.- Ocupación Previa: Posicionamiento que hace la Administración de tierras agrarias privadas, una vez que se ha homologado la negociación amistosa.

15.- Procedimiento Administrativo: Conjunto de etapas que se siguen dentro de un proceso en sede administrativa a objeto de producir una decisión administrativa.

16.- Peritos: Especialistas, conocedores, prácticos o versados en una ciencia, arte u oficio.

17.- Resolución: Acto administrativo de efectos generales o particulares a través del cual se adopta una decisión administrativa.

18.- Tribunales Superiores Agrarios: Órganos de justicia encargados de resolver conflictos de naturaleza agraria.

19.- Transacción: Contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones terminan un litigio pendiente o precaven uno eventual.

20.- Utilidad Pública: Todo lo que resulta de interés o conveniente para el bien colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Araujo Juárez, J. (1998) **Tratado de Derecho Administrativo Formal**. Valencia-Caracas. Vadell hermanos editores.
- Baumeister, A. (2002). **Aportaciones al Estudio del Nuevo Procedimiento de expropiación contemplado en la Ley de Tierras y Desarrollo agrario.-** Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani. Colección Libros homenaje. N° 7. Caracas. Tribunal supremo de Justicia.
- Brewer Carías, A. (2002). **Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer Carías, A. (1992). **Los Contratos Administrativos**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Burgoa, I. (1998). **Las Garantías Individuales**. [Libro en línea]. Congreso del Estado de Sinaloa. Porrua. México. Disponible: <http://www.congresosinaloa.Gob.mx/bibliovirtual/temas.php?libro=94&titulo=LAS%20GARANTIAS%20INDIVIDUALES>. [Consulta 2005, Marzo 6].
- Cabanellas de Torres, G. (1.998) **Diccionario Jurídico Elemental**. Argentina. Editorial Heliasta.
- Calvo Baca, E. (2.004) **Código Civil Venezolano, comentado y concordado**. Caracas. Ediciones Libra c.a.
- Código Civil de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 2.990 (extraordinaria) julio 26, 1.992.

Constitución. (1.961) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 3.251, (extraordinaria) septiembre 12, 1.983.

Constitución. (1999) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.453, (extraordinaria) marzo 24, 2000.

Cuenca, H. (1.979) **Derecho Procesal Civil. Tomo II.** Caracas. Ediciones de la Biblioteca de Caracas.

Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.623 (extraordinaria) diciembre 29, 2002.

Decreto sobre la Reorganización de la Tenencia y Uso de la Tierra. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.103, Enero 10, 2005.

Diez de Castro, Emilio Pablo. (2.001) **Administración y Dirección.** Caracas. Ediciones Mc Graw Hill.

Duque Corredor, R. (1.984) **Precisión del Objeto Expropiado.** Revista de Derecho Público N° 19. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

García de Enterría, E. (1.981) **Curso de Derecho Administrativo.** Tomo II. Madrid. Editorial Civitas.

Globovisión, (2005, Enero 7) El tema: **2005: el año del “salto adelante” con la intervención de tierras,** [Documento en línea]. Disponible: <http://www.globovision.com/eltema/2005.01/07/leytierras/index.php>, [Consulta 2005, febrero 16].

Hernández Bretón, Armando. (1.960) **Ley de Reforma Agraria.** Editorial “La Torre”. Caracas.

Jurisprudencia Volumen I. Corte Primero de lo Contencioso Administrativo
Caracas. Italgráfica S.A.

Lares Martínez, Eloy, (1.998) **Manual de Derecho Administrativo.** 11 Edición.
Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
Caracas. Producción Editorial: Intertextos consultores.

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Gaceta Oficial de la
República Bolivariana de Venezuela, 37.475, julio 1, 2002.

Ley de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 1.089,
marzo 12, 1961 (derogada)

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial de la República
de Venezuela, 2.818 (extraordinaria) julio 1, 1981.

Ley Orgánica Del Instituto De Vivienda Del Estado De Michoacán De Ocampo.
(México), (Nº 49) (1996, Noviembre 29) [Transcripción en línea]. Disponible:
<http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/le060/pdf>.

Losada Ablana, Ramón.(1.980) **Latifundio y su Desarrollo.** Caracas. Ediciones de la
Biblioteca de Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Manual de Trabajos de Grado de especialización, maestría y tesis doctorales
(2003), (3RA. Edición) Universidad Pedagógica Experimental Libertador,
Caracas. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

Maza Zavala, D. (1.980) **Venezuela Crecimiento sin Desarrollo.** Caracas. Editorial
Nuestro Tiempo.

Meier, E. (1.986) **El procedimiento Administrativo ordinario**. Caracas. Fondo Editorial Lola de Fuenmayor.

Méndez A. Carlos, E. (1.995) **Metodología**. Colombia. Ediciones Mc Graw Hill. Segunda Edición

Muci B., J. (1.988) **La Retrocesión de la Expropiación**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Noticiero Agropecuario (2001, Septiembre 20). **Ley de Tierras afectará aquella propiedad privada que sea improductiva**. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.noticieroagropecuario.com/hora.ASP?ID=241> [Consulta 2005, febrero 15].

Opiniones de Interés. **La Expropiación a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Primero en lo contencioso administrativo**. (2003). [Documento en línea]. Disponible: <http://www.badellgrau.com> [Consulta 2005, febrero 10].

Parejo Alfonso, L. (2.001) **Algunas consideraciones sobre el Derecho de Propiedad a la Luz de la Jurisprudencia Constitucional**. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela. Estudios de Derecho Administrativo, Volumen II. Caracas. Tribunal Supremo de Justicia.

Prado, R. (1.999) **Naturaleza Jurídica del arreglo amigable expropiatorio**. Revista de Derecho Administrativo N° 7. Caracas. Editorial Sherwood.

Peña Solís, J. (2.002) **Manual de Derecho Administrativo**. Volumen I. Colección de Estudios Jurídicos. Caracas. Tribunal Supremo de Justicia.

Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 31.809, Enero 29, 1.979.

Rondón de Sansó, H. (1.983) **Procedimiento Administrativo.** Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Ruan, G. (1.998). **El Principio de la Legalidad, la discrecionalidad y las medidas administrativas.** Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. Ediciones Funeda.

Sainz Muñoz, C. (2.003) **Procesos Agrarios en la Nueva Ley de Tierras.** La Victoria. Venezuela. Editorial Cedil.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional.(2002). Sentencia de la **Asociación Civil Deudores Hipotecarios De Vivienda Principal (ASODEVIPRILARA)** enero 24, 2002. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/85-240102-01-1274%20.htm>. [Cónsulta 2005, febrero 13].

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. (2002) Sentencia **Pedro Alejandro Vivas Gonzáles**, septiembre 16, 2002. [Documento en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Septiembre/2201-160902-01-1968.htm> [Consulta 2005, febrero 13].

Urdaneta Troconis, G. (1.994). **El Arreglo amigable en la Expropiación.** Caracas. Revista de Derecho Público Número 37. Editorial Jurídica Venezolana.