

La ley de expropiación forzosa (*)

Acaba de promulgarse con fecha 4 de junio de 1940 la ley de expropiación forzosa que lleva el No. 9125, que deroga todas las leyes anteriores dictadas sobre tan importante materia. Las leyes que han quedado derogadas son las siguientes: la de 12 de noviembre de 1900 que contenía las normas sustanciales; la de 23 de octubre de 1903 dictada para los casos de apertura o ensanche de avenidas o calles en las ciudades de la República; la No. 4108 de 11 de mayo de 1920 aplicable en los casos de apertura de avenidas inter-urbanas; la No. 4118 de 11 de marzo de 1920 que regía las expropiaciones que se llevaran a cabo para fines militares o navales; y la No. 4125 de 12 de mayo de 1920 relacionada con el saneamiento de 23 ciudades de la República.

La diversidad de disposiciones legales hacían complicada la materia. La primitiva ley de 1900 si bien contenía los principios fundamentales que justifican toda expropiación tales como que ella solo podía estar determinada por la necesidad o utilidad pública y que debía abonarse en dinero la justa indemnización al propietario del bien, establecía en cambio un complicado y lato procedimiento, especialmente en lo referente a la valorización del inmueble. De acuerdo con ella si la expropiación no había sido ordenada por el Congreso podía discutirse su procedencia, correspondiendo a la Corte Suprema decidir si debía o no llevarse a cabo. Al propietario se le acordaba con largueza el pago de la indemnización, pues, podía optar entre la tasación directa o indirecta del inmueble recibiendo además una bonificación por concepto de indemnización y de lo que se llamaba precio de afección del inmueble. La ley de 1903 que como se ha dicho solo era aplicable en los casos de apertura de calles y avenidas urbanas modi-

(*) La ley de expropiación forzosa materia de este comentario, se publica en la Sección Legislación y Jurisprudencia de este mismo Número.

ficó algunas disposiciones de la anterior; eliminó así el derecho de discutir ante la Corte Suprema la procedencia de la expropiación y suprimió el derecho del propietario del bien para optar por la tasación que más le conviniera, así como la bonificación adicional que se le concedía. Por último fijó como inmuebles expropiables los que estuvieran situados total o parcialmente dentro de la extensión de 30 mts. contados desde cada una de las orillas trazadas para la calle o avenida. La ley No. 4108 hizo aplicable la anterior para la apertura de avenidas inter-urbanas y señaló como inmuebles expropiables los que se encontraran dentro de los 100 mts. de las orillas trazadas para estas avenidas. Las leyes Nos. 4118 y 4125 no tuvieron más finalidad que la de simplificar el procedimiento para la tasación de los inmuebles en los casos en que por aplicación de las mismas fuera necesario expropiar.

La nueva ley No. 9125, que en nuestra opinión ha debido ser una ley general que contuviera disposiciones para la expropiación de las distintas clases de propiedad a que se refieren los artículos 29 y 38 de la Constitución, solo se contrae a la de bienes inmuebles. Es indudable que su objeto principal ha sido simplificar el procedimiento para llevarla a cabo, especialmente en lo referente a la valorización de los inmuebles, señalando las mismas normas cualquiera que sea la finalidad de la expropiación. No contiene por ello innovaciones sustanciales en lo que se refiere a la expropiación propiamente dicha. En cambio, se contempla bajo la denominación de "derecho de mejoras" la interesante cuestión de la plus valía de los inmuebles beneficiados con las obras que han dado lugar a la expropiación, estableciendo que sus propietarios estarán obligados a abonar por una sola vez la cantidad que en cada caso fije el Ejecutivo (art. 18).

En lo que se refiere a la comprobación de la necesidad y utilidad de las obras que dan lugar a la expropiación, la nueva ley suprime por completo el derecho que concedía la ley de 1900 de recurrir a la Corte Suprema para que decidiera sobre la procedencia o improcedencia de la expropiación, salvo cuando hubiera sido declarada por el Congreso. El art. 1.º establece que la expropiación se decretará por resolución gubernativa expedida con el voto del Consejo de Ministros expresándose los motivos que justifiquen la necesidad y utilidad pública de la obra.

Si bien es verdad que la nueva ley no hace sino sancionar lo que ya habían establecido las leyes de expropiación posterior-

res a la de 1900, hay que hacer presente que el art. 29 de la Constitución expresa que no se puede privar a nadie de su propiedad sino por causa de utilidad pública probada legalmente. Invocando el tenor de la disposición constitucional cabría objetar la supresión del derecho de recurrir al Poder Judicial, argumentando que según la Constitución hay que probar esa utilidad pública en caso de que sea controvertida y que tal prueba solo puede ser actuada y apreciada por el Poder Judicial. De otro lado no faltan razones para justificar la reforma introducida por la nueva ley. Se dice así, que dentro de la actual organización del Estado, no puede postergarse o dilatarse por mucho tiempo la realización de obras, muchas veces de urgente necesidad mientras se discute con el propietario de un bien si la obra es en realidad de utilidad pública o no. Que la calificación de la utilidad pública es una atribución de los poderes públicos, estando en todo caso garantizado el derecho del propietario con la justa indemnización que se le abona inmediatamente en dinero efectivo.

Confirmando lo establecido en las leyes anteriores, la nueva ley dispone que ni siquiera será necesario expresar los motivos que justifiquen la necesidad y utilidad de la obra, ni se requerirá tampoco el voto del Consejo de Ministros en la expedición de la resolución gubernativa que ordene la expropiación cuando ella fuere ordenada por el Congreso (art. 23). Si fueran los Concejos Provinciales, Sociedad de Beneficencia o alguna otra entidad pública los que persiguieran la expropiación, se requerirá siempre que sea decretada por el Poder Ejecutivo, el que está autorizado para delegar en alguno de ellos la prosecución del procedimiento (art. 19).

El derecho de expropiar aún en el caso de apertura de nuevas calles o avenidas no queda ya obligatoriamente circunscrito a los inmuebles que se encuentren dentro de cierto límite, pues la ley deja completa libertad al respecto, con la única obligación, tratándose de inmuebles urbanos, de que comprenda la totalidad del inmueble, salvo convenio con el propietario (art. 3.º). Las ventajas que pueden haberse obtenido con la autorización concedida por las leyes anteriores para tomar propiedades dentro de cierto límite de las orillas de las calles o avenidas de nuevo trazo son muy discutibles. Consideramos en cambio que facilitará las nuevas expropiaciones que se practiquen y las hará más equitativas para todos los que estén vinculados a ellas, el que se tomen únicamen-

te los inmuebles que son indispensables para la apertura, cobrandose por una sola vez el llamado "derecho de mejoras" a los que como consecuencia de las obras resulten beneficiados.

La ley No. 9125 mantiene como es natural el previo justiprecio y consignación en moneda nacional del valor de los bienes que se expropian. El justiprecio se establece por el promedio entre las tasaciones directa e indirecta, debiendo además tomarse como dato concurrente las declaraciones hechas por los propietarios para las acotaciones prediales o industriales y para la fijación del impuesto a la renta. (art. 2.º).

En lo que se refiere al procedimiento para llevar a cabo la expropiación, la nueva ley establece éste sumarisimo: la resolución gubernativa que ordena la expropiación se comunica al Juez de Primera Instancia de turno de la provincia donde está ubicado el inmueble, al que se remitirá al mismo tiempo la tasación practicada por los ingenieros del Estado y el certificado del Registro de la Propiedad Inmueble que acredite quién es el propietario del mismo o bien que el inmueble no se halla inscrito (art. 4.º). Dentro de las 24 horas el Juez hará notificar la tasación al propietario dando el plazo de 3 días para que se allane, o designe un perito que deberá efectuar la valorización del inmueble en el plazo improrrogable de 8 días (art. 5.º). Si la valorización de este último discrepara de la de los ingenieros del Estado, el Juez por sorteo designará un dirimente, para cuyo efecto la Corte Superior anualmente formulará una lista de 4 a 6 peritos, uno de los cuales puede ser tachado previamente por el propietario (art. 22). Si el propietario no se allanara o no nombrara perito o si éste no presentara su operación dentro de los 20 días desde que se hizo la primera notificación al propietario se considerará conforme la de los ingenieros del Estado (art. 6.º). Si el propietario no fuera conocido o encontrándose ausente no tuviera apoderado, se publicarán avisos por tres días en el periódico de la capital de la provincia, del departamento o de la República, colocándose carteles en el predio. Transcurridos tres días sin que se presente el propietario se le tendrá por allanado (art. 7.º). Fijado el valor del inmueble en alguna de las formas que establece la ley, debe consignarse su precio en la Caja de Depósitos y Consignaciones dentro de tercero día. Si después de un requerimiento no se efectuara la consignación se tendrá por abandonado el procedimiento, no pudiendo renovarse sino después de un año (art. 8.º). Efectuada la consigna-

ción se ordenará el otorgamiento de la escritura y en rebeldía del propietario la otorgará el Juzgado (art. 9.º), después de lo cual el expropiante adquiere el dominio y la posesión del bien. (Art. 10).

La ley contempla también el caso de que el inmueble esté ocupado por terceras personas estableciendo que el Juez debe notificar a los ocupantes al mismo tiempo que al propietario, concediéndoles para la desocupación un plazo de 60 días cuando se trate de casas-habitación y de 90 días tratándose de establecimientos industriales, después de lo cual se efectuará el lanzamiento. (art. 15). Dispone también que ninguna acción judicial podrá obstruir o detener el procedimiento sin que se pueda admitir intervenciones del propietario u ocupantes del inmueble o peritos. El único derecho concedido al expropiado es el de contradecir en la vía ordinaria la tasación pericial a fin de obtener que sea aumentada, estableciéndose que este derecho prescribe a los 6 meses (art. 13). También el expropiante está autorizado para contradecir en la vía ordinaria la tasación del perito dirimente y si lo hiciera saber así al juez, éste solo ordenará la entrega del importe de la tasación de los Ingenieros del Estado, continuando el saldo en depósito hasta que se resuelva la acción contradictoria, que debe ser interpuesta en el plazo de 30 días, transcurridos los cuales se entregará el saldo. (art. 14).

En lo que se refiere a la entrega del precio al propietario, la ley dispone que se efectúe una vez otorgada la escritura, previa presentación de un certificado de gravámenes del inmueble (art. 11). Si el inmueble estuviera afecto a hipotecas u otros gravámenes se distribuirá el precio entre los que tengan derecho conforme a ley y si se tratara de demandas, embargos o anotaciones judiciales, se mantendrá el precio consignado, sin perjuicio en todos estos casos de mandar cancelar los gravámenes a fin de que el inmueble pase al expropiante sin ningún gravamen. (art. 12). Los ocupantes que considerasen que tienen algún derecho sobre el precio, deben interponer su acción por cuerda separada sin que se entorpezca por ello el procedimiento (art. 16). Todos los gastos que demande la expropiación son de cuenta del expropiante (art. 17).

Las disposiciones transcritas demuestran que no puede ser más sumario el procedimiento establecido. Si bien es plausible que se abrevien trámites innecesarios o dilatados, encontramos

que se ha exagerado la nota en el caso de los propietarios de inmuebles que no fueran conocidos o que encontrándose ausentes, no tuviesen apoderado que los represente. El plazo de tres días previa publicación de avisos por igual término es excesivamente corto. En nuestra opinión ha debido fijarse un plazo mínimo de 30 días para que tales propietarios puedan hacer valer su derecho, plazo tanto más justificado cuanto que a los ocupantes se les concede el de 60 a 90 días para que dejen el inmueble.

La ley omite señalar el plazo en que debe presentar su operación el perito dirimente a que se refiere el art. 22, e incurre en contradicción al establecer en el art. 5.º que el perito designado por el expropiante debe presentar su operación en el plazo improrrogable de 8 días, para en el artículo siguiente fijar como plazo el de 20 días desde que se hizo la primera notificación al propietario. La ley no ha reproducido la disposición consignada en la de 1900 por la que se declaraba libre de todo impuesto a la expropiación, pero silencia quién debe pagar la alcabala de enajenaciones, lo que puede dar lugar a controversias dado el tenor del art. 17 que dispone que todos los gastos que origine el procedimiento, serán de cuenta del expropiante y lo establecido en el art. 1391 del C. C. Tampoco ha reproducido la ley las disposiciones que contenía la de 1900 en relación con las construcciones, mejoras, o plantaciones llevadas a cabo con posterioridad a la notificación de la expropiación. El silencio obedece seguramente a que con el procedimiento sumarisimo establecido se ha considerado que todos los expedientes concluirán en brevísimo plazo, no habiendo lugar a que se susciten controversias por razón de aquellas.

Como hemos manifestado anteriormente es de especial importancia la disposición de la ley que contempla la plus valía de los inmuebles beneficiados con la expropiación. En nuestro país muchas personas han hecho exageradas utilidades al amparo de las expropiaciones, principalmente en el caso de las llevadas a cabo para la apertura de nuevas avenidas. Es justo que los propietarios de inmuebles cuyo valor aumenta considerablemente por obras efectuadas por los poderes públicos retribuyan al Estado en alguna forma el beneficio que reciben, contribuyendo por lo menos en determinada proporción a sufragar el importe de tales obras. Ha habido pues acierto en nuestros legisladores al establecer el llamado "derecho de mejoras" exigible una sola vez. Es sí sensible que no se haya señalado pauta alguna para la fija-

ción del referido derecho de mejoras, que no debe quedar al simple arbitrio del Poder Ejecutivo, pues en algunos casos podría dar lugar a cobros excesivos o injustificados.

Consideramos que en la práctica dará buenos resultados la nueva ley No. 9115, siempre que no se olvide que la expropiación es un recurso excepcional al que solo debe recurrirse en los casos en que sea indispensable apelar a ella, casos en los que hay que contemplar en la forma más equitativa posible el derecho de los propietarios.

ELEODORO ROMERO ROMAÑA.