

Comentarios Jurisprudenciales

LOS PODERES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA ADOPTAR MEDIDAS PREVENTIVAS Y LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTORIZATORIOS DE MOVIMIENTOS DE TIERRA

Allan R. Brewer-Carías
*Director del Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela*

I. INTRODUCCION

De acuerdo con la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 30 de diciembre de 1965, "Las actividades que impliquen destrucción de vegetación en terrenos de propiedad privada, solamente podrán efectuarse con la previa autorización del Ministerio de Agricultura y Cría, en la forma que determine el Reglamento" (art. 34). Hasta que se dictó el Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 11 de febrero de 1969 (Decreto N° 1333), la concesión de las referidas autorizaciones estaba regulada por el Decreto N° 497 de 30 de diciembre de 1958, cuyas normas, en su casi totalidad, fueron incorporadas al referido Reglamento.

Al entrar en vigencia la Ley Orgánica de la Administración Central de diciembre de 1976, en abril de 1977, y comenzar a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, este Despacho asumió las competencias que en esta materia correspondieron al desaparecido Ministerio de Agricultura y Cría.

El Reglamento de la Ley Forestal, de 1969, regulaba el procedimiento a seguir para los parcelamientos urbanísticos en sus artículos 70 a 75, y estos fueron modificados en el nuevo Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas dictado por Decreto N° 2117 de 12 de abril de 1977 en cuyos artículos 64 a 69 se regulaba en detalle todo el procedimiento administrativo a seguir para la obtención del referido permiso para la remoción de tierras y deforestaciones con fines urbanísticos: especificaciones de la solicitud (art. 64); inspección de carácter técnico *in situ* por la autoridad administrativa (art. 65); notificación al solicitante de la posibilidad de deforestación y enumeración de los recaudos que está obligado a enviar el solicitante (art. 66); posibilidad de la autoridad administrativa de modificar los planos, lo cual debía ser atendido por el solicitante (art. 67); lapso para el otorgamiento o la negativa del permiso (art. 67); necesidad de motivar la decisión en caso de que el permiso fuera negado (art. 68); obligación del solicitante de cumplir otros requisitos y obligaciones legales (art. 68); y posibilidad de que se le pudiera exigir fianza para asegurar la ejecución de los trabajos (art. 69).

De las normas anteriores se evidencia que las atribuciones de la Administración son de carácter reglado en la concesión o negativa de los permisos en cuanto a los trámites y requisitos exigidos, y que si bien se consagraba una discrecionalidad técnica para poder negar los permisos, el ejercicio de la misma, que permitía negar el permiso por razones "técnicas", exigía que se razonara la decisión (art. 67), de manera que pudiera haber un control de los motivos del acto.

Es de destacar que, el Decreto N° 688 de 3 de julio de 1989 contentivo de las Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones derogó expresamente los referidos artículos 64 al 69 del Decreto N° 2117 reglamentario de la Ley.

En todo caso, queda vigente la Ley Forestal, de Suelos y Aguas en cuyo artículo 34 se exige la obtención de la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de

los Recursos Naturales Renovables en las actividades que impliquen destrucción de vegetación. Aquí se establece, ciertamente, una limitación a la propiedad privada.

En efecto, el derecho de propiedad no es un derecho absoluto. Conforme a la Constitución, es un derecho que tiene una función social que cumplir (art. 99); y conforme a ella está sometido a limitaciones, restricciones, contribuciones y obligaciones. Entre las limitaciones a la propiedad, están las limitaciones al ejercicio de la misma, y particularmente las limitaciones al uso del bien objeto de dicho derecho. Dentro de estas, se ubican las limitaciones de carácter urbanístico.

En esta forma, el derecho de propiedad implica el derecho del propietario a usar la cosa o bien objeto de su derecho, pero sometido a las limitaciones legalmente establecidas. Esto, en materia urbanística, implica varias consecuencias:

En primer lugar, la exigencia de limitaciones al uso de la propiedad por razón de urbanismo, y como toda limitación a la misma, ellas son de reserva legal; es decir, solo el legislador nacional (Cámara Legislativas) o el legislador local (Concejos Municipales), en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden establecer limitaciones a la propiedad.

En segundo lugar, las limitaciones al uso de la propiedad no implican la imposibilidad de dicho uso o que este no exista, sino que para poder realizarlo, es necesario que se levante el obstáculo jurídico dispuesto por el legislador. En este sentido, el hecho de que para poder urbanizar un inmueble urbano se requiera un permiso nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, no implica que el propietario no tenga derecho a usar del bien objeto de su propiedad en esa forma; lo que sucede es que para ejercer su derecho a usar su propiedad, parcelándola o urbanizándola, requiere de una autorización administrativa. Esta autorización no crea el derecho de uso en una forma determinada, sino que más bien, *declara la existencia de dicho derecho* al constatar que su ejercicio se hará conforme al ordenamiento jurídico vigente.

II. LA NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO AUTORIZATORIO DEL MOVIMIENTO DE TIERRA

Ahora bien, este acto administrativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que contiene la autorización de movimiento de tierra y deforestación previsto en el artículo 34 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas es, ante todo, un acto administrativo reglado, pues las normas de la Ley le precisan expresamente a la autoridad nacional su competencia, sin que se le atribuyan facultades discrecionales o de apreciación, salvo las de carácter estrictamente técnicas.

En este sentido, la antigua Corte Federal fue precisa: "La Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones, sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye *garantía* establecida en beneficio de los particulares o administrados contra *las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva*. Como antes se dijo, la Administración Reglada es aquella cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la ley, reglamento o cualquiera otra norma administrativa, ya que, así como en el Derecho Privado el acto jurídico requiere capacidad de parte de quien lo realiza, así también en el Derecho Público el funcionario debe actuar con arreglo a los trámites establecidos con miras a la finalidad social buscada" (véase Sentencia de 17-07-53 en *Gaceta Forense* Nº 1, 1953, págs. 153 y 154).

Como consecuencia, siendo un acto administrativo reglado, la autoridad nacional debe dictarlo, como lo ha hecho, ajustándose a las normas previstas en la Ley. De lo contrario, si la solicitud no se ajusta a lo previsto en el ordenamiento jurídico, la autoridad nacional no podría otorgar la autorización.

Pero además de ser un acto administrativo reglado, la autorización de movimiento de tierra es un acto administrativo declarativo de un derecho del propietario, derivado del derecho de propiedad. La posibilidad del propietario de deforestar y cambiar la topografía del terreno, deriva de su derecho de propiedad. Sin embargo, el Legislador somete su ejercicio a la obtención de una autorización de la Administración Pública para verificar que dicha facultad se ajusta al interés general. La autorización, una vez dictada, reconoce, declara y consolida el derecho del propietario; no "crea" un derecho para él, pues tal derecho preexiste, sino que simplemente significa la remoción del obstáculo jurídico que el Legislador había establecido para el ejercicio del derecho.

Por otra parte, el referido acto administrativo de autorización de movimiento de tierra, además de ser un acto reglado declarativo de un derecho subjetivo a favor de particulares, es un acto administrativo que queda definitivamente firme, si una vez dictado, no se ejercen los recursos jurídicos para impugnarlo. Como tal acto firme declarativo de derechos, la autorización de movimiento de tierra surte todos sus efectos y es obligatorio tanto para las autoridades nacionales, estatales y municipales, ejecutivas y judiciales, como para los propietarios destinatarios de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad nacional sea de la rama ejecutiva o judicial no puede desconocer, suspender o revocar sus efectos, salvo cuando tiene para ello una autorización legal expresa, y en particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

En efecto, los actos administrativos firmes declarativos de derechos a favor de particulares son actos que producen todos sus efectos y obligan tanto a los Jueces como a la Administración Pública a cumplirlos. Por tanto, su obligatoriedad rige tanto para la Administración que lo dictó como para los particulares (Confróntese lo decidido por la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia de 26-10-49 en *Gaceta Forense* N° 3, 1949, págs. 25 a 27), como para las autoridades judiciales, mientras el acto no sea declarado nulo.

La consecuencia fundamental de esta ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios es que después de dictados, las autoridades públicas tanto administrativas como judiciales no pueden suspender sus efectos o revocarlos, salvo que la Ley las autorice expresamente para ello. De lo contrario, si no está prevista esa autorización legal, el funcionario que revoca un acto administrativo o suspende sus efectos incurre en extralimitación de atribuciones. Tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia en relación con la Administración: "como los agentes de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas dispongan, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes de I.S.C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción" (véase Sentencia de 18-03-69 en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, págs. 228 a 235). Lo mismo se aplica a las autoridades judiciales.

Por tanto, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica que ellos, una vez firmes, surten todos sus efectos y no puede la Administración o la autoridad judicial revocarlos o suspender sus efectos sino cuando esté autorizada legalmente para ello. Por supuesto, esta ejecutoriedad respecto de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho implica que toda revocación o suspensión de sus efectos pronunciada por alguna autoridad pública sin autorización legal, da derecho a indemnización por parte del beneficiario del acto, por los daños y perjuicios que le cause la revocación o suspensión de los efectos del acto.

III. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RESPECTO DE LA AUTORIDAD JUDICIAL Y LAS POTESTADES DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE DICHOS ACTOS

Los actos administrativos no solo son obligatorios para las autoridades administrativas, sino que también obligan a las autoridades judiciales, quienes no pueden libremente suspender sus efectos, mientras dichos actos no sean declarados nulos.

Excepcionalmente, sin embargo, en vía judicial se establece la posibilidad de suspensión de los efectos de los actos administrativos, en el curso de un proceso contencioso-administrativo que tenga por objeto la nulidad del acto administrativo en cuestión.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable a todos los juicios contencioso-administrativos en virtud de las disposiciones transitorias de dicha Ley, los jueces que conozcan de juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares pueden suspender los efectos de los mismos en circunstancias excepcionales. Dicho artículo, en efecto, dispone lo siguiente:

Art. 136. A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

De acuerdo a esta norma, por tanto, en vía judicial, la suspensión de los efectos de un acto administrativo, es de carácter excepcional y está sometido a las siguientes condiciones:

1. Debe tratarse de un juicio contencioso-administrativo de anulación del acto administrativo en cuestión, que conozca el juez competente. Por tanto, la suspensión de efectos de un acto administrativo no puede dictarse en un juicio que no sea contencioso-administrativo de anulación del acto administrativo que debe ser de efectos particulares.

2. La decisión judicial no puede dictarse de oficio, sino a instancia de parte, es decir, de quien tenga la legitimación necesaria para actuar en esos juicios, sea el recurrente u otro particular que sea titular de un interés personal, legítimo y directo en la anulación del acto recurrido.

3. La suspensión de los efectos del acto recurrido solo puede decretarse por el juez contencioso-administrativo cuando ella esté expresamente permitida en la Ley, o cuando sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, lo que implica que la decisión judicial debe ser motivada.

4. La autoridad judicial puede exigir al solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo, que preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio.

5. El solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo debe mantener un impulso procesal adecuado, a fin de que aquella no sea revocada por contrario imperio por el Juez.

En el caso concreto de los Juzgados Agrarios, la posibilidad de dictar la suspensión de efectos de actos administrativos sólo podría corresponder excepcionalmente, de acuerdo a la norma señalada, al Juzgado Superior Agrario cuando actúe como juez

contencioso-administrativo conociendo, conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios "de los Recursos de Nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios".

En consecuencia, no pueden los Juzgados Agrarios de Primera Instancia ni suspender ni desconocer los efectos de los actos administrativos dictados por las autoridades competentes para ello, y están obligados a respetarlos. Por ejemplo, un Tribunal Agrario no podría acordar pura y simplemente, en genérico la paralización preventiva de las actividades permitidas mediante un permiso otorgado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Ello sería ilegal, pues desconocería los efectos de un acto administrativo firme, sin tener competencia para ello.

IV. LAS ATRIBUCIONES DE LOS JUECES AGRARIOS EN MATERIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y SUS LIMITACIONES

Ciertamente que el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, establece una competencia general de los Jueces Agrarios para adoptar medidas preventivas, en casos excepcionales, que podrían afectar los efectos de un acto administrativo, pero ello no queda en ningún caso, al arbitrio del Juez.

En efecto, dicho artículo establece lo siguiente:

Art. 8. Los jueces agrarios, de oficio, podrán dictar en juicio las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción.

De acuerdo con este artículo, por tanto, los Jueces Agrarios tienen competencias para dictar las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción, siempre que ello sea "en juicio", pudiendo ser de oficio. Para que puedan conforme a este artículo, adoptarse estas decisiones judiciales, es necesario:

1. Que exista un juicio originado por las pretensiones que se promuevan con ocasión de algunos de los asuntos enumerados en los literales del artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

2. Que exista una situación de hecho que implique una amenaza de desmejoramiento, ruina o destrucción de la producción agraria y los recursos naturales renovables, situación que debe haber sido comprobada por el Juez.

3. Que las medidas que se adopten deben considerarse necesarias para asegurar y proteger esa producción agrícola y los recursos naturales renovables, amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción.

Para adoptar estas medidas, por tanto, es necesario un auto fundamentado y motivado, en el cual el Juez, en primer lugar, exponga los hechos comprobados que provocan la decisión; en segundo lugar, argumente la real situación de amenaza de desmejoramiento, ruina o destrucción de la producción agrícola y los recursos naturales renovables; en tercer lugar, que justifique la necesidad de las medidas que adopta para asegurar y proteger esa producción agrícola y los recursos naturales renovables; y en cuarto lugar, que identifique y precise con claridad, en concreto, las medidas que adopta con esos fines.

En todo caso, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios no autoriza, en modo alguno, a los Jueces Agrarios a suspender los efectos de un acto administrativo, en genérico, es decir, por ejemplo, acordar la paralización

preventiva de las actividades permisadas mediante un permiso legalmente otorgado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En efecto, estos permisos, en general autorizan a la realización de actividades urbanísticas en determinadas áreas normalmente extensas. Sin duda, en esas superficies pueden realizarse actividades por diversos sujetos de derecho que por ejemplo hayan adquirido parcelas, por lo que cualquier problema que surja con algunos de ellos no puede dar origen a una "paralización preventiva" acordada en genérico, en relación a todo el desarrollo permisado.

No es ni puede ser, realmente una de las "medidas necesarias" para los fines del artículo 8 de la Ley Orgánica, el paralizar preventivamente en general todas las actividades legalmente permisadas en un acto administrativo válido y eficaz, sin discriminación ni precisión alguna.

Eso no cabe en los supuestos establecidos en el mencionado artículo 8 de la Ley. Al contrario, allí se habla de "*medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción*", y esas medidas solo pueden ser concretas en relación a determinadas situaciones de hecho comprobadas, pero nunca pueden consistir en la suspensión, en genérico, de los efectos de un acto administrativo fuera de un juicio contencioso-administrativo de anulación del mismo.

En efecto, por ejemplo, si lo planteado ante un Juez Agrario ha sido una intervención no autorizada de un río, el Juez podría adoptar como medida, luego de comprobar la situación de hecho, que no se realicen actividades en ese curso de agua, en concreto y en particular; pero no tiene por qué afectar con paralizaciones preventivas actividades que se realizan en el otro extremo del inmueble, de otra naturaleza, y que están amparadas por un acto administrativo válido y eficaz. De lo contrario, si adoptase como medida preventiva, por ejemplo el paralizar todas las actividades permisadas en un permiso, el Tribunal incurriría en una extralimitación de atribuciones respecto de lo autorizado en el mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica, y en una ilegalidad. Una decisión de ese tipo adoptada por el Tribunal de paralizar todas las actividades permisadas en un acto administrativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables legalmente otorgado, equivaldría a suspender los efectos de dicho acto administrativo en una forma no autorizada por el ordenamiento jurídico. Ello sin duda, además causaría daños y perjuicios que comprometerían la responsabilidad civil del Juez que la adopte por abuso de autoridad, al atribuirse funciones que la ley no le confiere.