

La tutela judicial efectiva en el marco de la expropiación forzosa agraria: Propuestas para su perfeccionamiento legislativo
Effective Judicial Protection in the Framework of Forced Agrarian Expropriation: Proposals for its Legislative Improvement

MSc. Mayra Cruz Legón

Dirección Jurídica
Ministerio de la Agricultura
Cuba

espjuridico2@oc.minag.gob.cu



0000-0002-4020-1267

Lic. Claudia Libertad González Arronde

Dirección de Control Tierra
Ministerio de la Agricultura
Cuba

libertad950113@gmail.com



0000-0002-4523-9539

RESUMEN

La expropiación forzosa constituye una de las medidas administrativas más robustas que toma el Estado sobre bienes patrimoniales privados, por tanto, se hace necesario que los administrados cuenten con todas las garantías para hacer valer sus derechos de propiedad y facilitar las formas de acceso al sistema judicial para garantizar una correcta tutela de sus legítimos derechos. Esta investigación se enfocará en la expropiación forzosa agraria, especialmente en destacar las deficiencias legales para recurrir un acto administrativo de esta índole en el ordenamiento jurídico cubano; así como la necesidad de perfeccionamiento de la normativa referente a ello, para lo cual se proponen las bases necesarias para optimización legislativa en esta materia, que ha de tenerse en cuenta para la próxima Ley de Tierras.

Palabras clave: expropiación forzosa, tutela judicial efectiva, legislación, acto administrativo.

ABSTRACT

Forced expropriation constitutes one of the most robust administrative measures that the State takes on private patrimonial assets, therefore it is necessary that the administrated have all the guarantees to enforce their property rights and facilitate the forms of access to the judicial system to guarantee a correct protection of their legitimate rights. This investigation will focus on forced agrarian expropriation, especially in highlighting the legal deficiencies to appeal an administrative act of this nature in the Cuban legal system; as well as the need to improve the regulations regarding this, for which the necessary bases are proposed for legislative optimization in this matter, which must be taken into account for the next Land Law.

Keywords: forced expropriation, effective judicial protection, legislation, administrative act.

Introducción

La Carta Magna cubana vigente promulgada en 2019, protege en el primer párrafo del artículo 58 el derecho de toda persona al uso, disfrute y libre disposición de los bienes de su propiedad, no obstante, el segundo párrafo del propio artículo establece la posibilidad de la expropiación de bienes, la cual actúa como límite al ejercicio del derecho de propiedad. El Diccionario de la Real Academia de Lengua Española define la expropiación como la privación de la propiedad privada o de derechos o intereses legítimos por razones de utilidad pública o interés social, con previa indemnización al sujeto dañado.

El Derecho Agrario cubano y por consiguiente los agricultores pequeños propietarios de tierras no están exentos de la protección constitucional de sus derechos sobre la tierra que trabajan, pero en este marco la expropiación toma una connotación diferente a la que posee en la construcción clásica del Derecho Administrativo. La expropiación forzosa propiamente dicha, está concebida como una potestad de la Administración Pública que le permite ponderar determinadas necesidades sociales en detrimento del derecho sobre un bien que posee una persona en específico (Bruzón, 2012); pero en el ámbito agrario la expropiación forzosa está regulada como una sanción a partir de lo establecido en los artículos 9 y 10 del Decreto-Ley No.125/1991.

La importancia del tema radica en que la aplicación como sanción de la expropiación forzosa en materia agraria y la imposibilidad de

impugnar la utilidad y necesidad pública y social de la expropiación de bienes a los agricultores pequeños, acarrea la inobservancia del derecho a la tutela judicial efectiva, que proclama nuestra Constitución en su artículo 92.

El derecho a la tutela judicial efectiva contiene, *a priori*, el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, por lo que su principal fin es hacer efectivos los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, garantizando que estos obtengan una resolución judicial fundada en derecho cuya ejecución sea posible de realizar (Valmaña, 2018). Esta garantía procedimental facilita el acceso a la utilización del sistema de recursos, supone la observancia de las reglas del proceso y el derecho a que este sea eficaz y sin dilaciones indebidas.

Aspectos teóricos-doctrinales de la expropiación forzosa

Antecedentes históricos

Los albores de la expropiación forzosa como figura jurídica se encuentran en el Derecho Romano Republicano y Clásico, al respecto de ello Morand-Delliver (2011) en su obra *Cours de Droit Administratif de Biens* expresa: «En el Derecho Romano se manifestaba la necesidad de obligar a los particulares a la cesión forzada de sus bienes; que procedía cuando se revelaba imposible el arreglo amigable y lo exigía el bien público común» (p. 369). Esta institución era bien conocida en el antiguo sistema jurídico, pero su regulación no era detallada, quedando a la discreción de los magistrados su aplicación, quienes la restringían lo más posible.

Es con la llegada del Constitucionalismo Burgués, que se produce el reconocimiento formal y expreso de la expropiación en un ordenamiento jurídico positivo. La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano enarbolaba el carácter sagrado e inviolable de la propiedad y la imposibilidad de privar a ningún ciudadano de la misma, a no ser por necesidad pública, legalmente comprobada, y bajo condición de una justa y previa indemnización.

La expropiación forzosa es una institución con rango constitucional y así ha sido consagrada en los ordenamientos jurídicos a nivel internacional. Con independencia de la transformación institucional que se derive de la evolución de la concepción de la propiedad, un elemento indispensable que está presente desde su origen, es la indemnización, basada en la igualdad ante la ley, esto es un aspecto que merece ser destacado en su devenir histórico.

En lo que respecta a Cuba, la expropiación forzosa aparece en el siglo XIX, motivada por razones de carácter económico y a través de la conducción política y administrativa que España tenía sobre la Isla. Durante este período en nuestro país, la concepción del pensamiento liberal burgués sobre dicha institución coexistió con el modelo económico esclavista y las ideas que en materia de propiedad estaban plasmadas en las Leyes de Indias, aún vigentes (Pereira, 2013).

En Cuba rigió, hasta comienzos de la República Neocolonial, la Ley de Expropiación Forzosa española de 1879, y la Orden 34 de 1902 de los Ferrocarriles que subsistió de

conjunto con la anterior y que fue dictada por el gobierno interventor, pero el tratamiento constitucional propio de la expropiación forzosa no aparece sino con la República.

Durante el siglo XX, el acto expropiatorio se encaminó a la realización de obras públicas, la ampliación de los servicios y la modernización de las ciudades más importantes de la Isla y tenía los caracteres propios de la época, pues contó con la estampa de la ideología liberal y se apoyó en la idea del papel abstencionista que le corresponde al Estado con respecto a la propiedad privada. En este período se establece que los asuntos respectivos a la expropiación deben ser tratados en la jurisdicción civil y que solo estará limitado a determinar el monto del justiprecio que debe entregar el Estado al propietario afectado (Pereira, 2013).

El siglo XX cubano en materia constitucional está marcado por la entrada en vigor de las constituciones 1901 y 1940, refiriéndose a la segunda José Manuel Cortina (1946) dijo:

En la Constitución vigente el derecho de expropiación -que antes era de libre apreciación del Estado- ha sido restringido. Se le ha dado al propietario, sobre la legislación antigua, un derecho más, o sea, el de discutir ante los tribunales si es verdad o no que existe un interés social que justifique la expropiación. Es decir, que con la Constitución actual está más resguardada y es más restringida la intervención del Gobierno en la propiedad privada, que con la primera Constitución que tuvo la República. (p. 5)

A partir de enero de 1959, con el triunfo revolucionario, la institución de la expropiación

forzosa obtuvo un papel primordial en la construcción del nuevo sistema económico, político y social, pues tendría la función de engrosar el patrimonio estatal a través del traspaso a titularidad pública de las grandes empresas norteamericanas radicadas en la Isla y las tierras de los terratenientes que explotaban al campesinado cubano. La Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959, la Primera Ley de Reforma Agraria del 17 de mayo del mismo año, las leyes 851 y 890 de 1960 concernientes a las nacionalizaciones y la Segunda Ley de Reforma Agraria del 3 de octubre de 1960, fueron fundamentales para la ejecución de los cambios en Cuba. Lo anterior permite comprender el cambio que tendría la institución tanto en el orden estructural como funcional.

Sobre el concepto y la naturaleza de la expropiación forzosa

La expropiación forzosa es una institución jurídica de Derecho Público que existe en todos los países democráticos. La Administración Pública, para la satisfacción de un interés de carácter general, por ejemplo, la construcción de una autopista u hospital puede necesitar de la propiedad privada. En estos casos, la utilidad pública que representa esa propiedad, debe lógicamente prevalecer sobre la utilidad del propietario. Nuestra Constitución preceptúa en su artículo 58 que nadie puede ser privado de su propiedad de bienes o derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización, y de conformidad con lo que dispongan las leyes.

Refiriéndose al concepto de la institución Sánchez Morón (2010) expresó: «la expropiación se considera una medida (y un mal) inevitable con el fin, básicamente, de obtener la titularidad pública de bienes inmuebles necesarios para construir las obras públicas» (p. 727).

La expropiación forzosa en su concepción moderna está relacionada con la función social que debe desempeñar la propiedad privada. Vista así pasa de ser un límite negativo del derecho absoluto de la propiedad, a convertirse en un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus funciones de ordenación de la sociedad; de esta manera ante la expropiación el derecho de propiedad solo le garantiza a su titular, el contenido económico de los bienes y derechos que posee.

El profesor Álvarez Tabò (1988) por su parte consideró que:

La expropiación puede calificarse de limitación y de garantía al mismo tiempo(...) porque su existencia barre con la idea de que el derecho de propiedad personal del individuo es absoluto e intangible en tanto y en cuanto ésa sea su voluntad (...) es una garantía del propietario, pues al definirse constitucionalmente la institución y remitir a la ley los requisitos que han de cumplirse para que pueda tener lugar la expropiación, se evita toda posibilidad de actos arbitrarios por parte de la Administración. (p. 16)

La potestad expropiatoria que posee la Administración Pública no viene a ser sino, la manifestación de una potestad que confronta

directamente con la garantía de integridad patrimonial del administrado, la que, además, juega un rol crucial en un Estado de Derecho. En ese sentido, la figura de la expropiación forzosa, busca conciliar en un punto medio o de equilibrio, entre la potestad de privar de bienes y derechos patrimoniales a los administrados que tiene la Administración y, por el otro, la garantía patrimonial de estos últimos.

La causa que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria está claramente definida en la ley, por lo que el acto expropiatorio puede llevarse a cabo por utilidad o necesidad pública y por interés social y estos elementos deben analizarse en cada caso de manera particular. La causa *expropiandi* es la primera garantía que ofrece la institución, pues en todo caso debe declararse el destino posterior del bien tras ser afectado el sujeto expropiado (Bruzón, 2012).

Cuando la causa de la expropiación es la utilidad pública lo que se pretende es la ejecución de proyectos de relevancia social, como pueden ser escuelas, hospitales, oficinas administrativas, etc. Por su parte el interés social se refiere a cualquier forma de interés de la colectividad prevalente al individual del propietario, de esta manera la sociedad en su conjunto es beneficiada con el acto expropiatorio.

No debe confundirse entonces la institución de la expropiación forzosa con las sanciones administrativas, pues mientras la primera deviene de una necesidad de la colectividad como antes se ha explicado, la otra es la respuesta de un actuar indebido por parte de los

administrados. Siguiendo a García de Enterría (2006) las sanciones administrativas son la consecuencia jurídica de la comisión de conductas previamente tipificadas en una norma como contravenciones o infracciones administrativas y su fin es reprimir dichos comportamientos y restablecer el orden legal que ha sido quebrantado.

Marco jurídico de la expropiación forzosa en Cuba. Especial referencia a las tierras y bienes agropecuarios

La expropiación se realiza a través de un procedimiento que se encuentra regulado en las leyes. En dicho procedimiento los derechos del sujeto expropiado están debidamente garantizados. El tema más conflictivo en las expropiaciones es la determinación del precio a pagar por el bien o derecho expropiado, pero la utilidad y necesidad según la cual se realiza puede en ocasiones también ser un tema controvertido, sobre todo en materia agraria. Se establece un procedimiento contradictorio en el que se enfrentan la Administración expropiante y el sujeto expropiado. En Cuba, cuando existen discrepancias con respecto a la decisión administrativa de expropiar la decisión la toma un órgano judicial, pero cuando se trata de bienes agrícolas la decisión siempre será tomada por un tribunal.

La derogada Constitución de 1976 reconocía en su artículo 19 la propiedad de los agricultores pequeños cubanos, en la actual Carta Magna, esta forma de propiedad no se encuentra expresamente regulada, sino que la protección a los bienes agrícolas que poseen los campesinos

se hace a través del reconocimiento de la propiedad privada en el artículo 22 inciso d.

La ley No. 59 de 1987, Código Civil cubano en su artículo 150 establece que

la propiedad de los agricultores pequeños, es la que recae sobre los bienes destinados a la explotación agropecuaria a que se dedican, mediante la cual contribuyen a aumentar el fondo de consumo social y, en general, al desarrollo de la economía nacional.

Sin embargo, no constituye este el único precepto en el que se hace alusión a la institución de la expropiación forzosa. El artículo 152.1.2 del referido Código, también alude a la misma y en este sentido establece:

Los agricultores pequeños están obligados a mantener, explotar y utilizar adecuadamente la tierra y sus demás bienes relacionados con la producción agropecuaria y forestal. El incumplimiento sin causa justificada de lo dispuesto en el apartado anterior puede dar lugar a la expropiación de los bienes.

En lo que se refiere a la regulación del acto expropiatorio, el ya mencionado artículo 58 de la Constitución es la norma principal de esta materia al reconocer tal facultad a la Administración Pública. El Proceso de Expropiación Forzosa se recoge en los artículos del 425 al 436 de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE), donde se regula que este proceso se iniciará de no existir acuerdo entre las partes, que la legitimación para realizarlos corre por parte de la autoridades, funcionarios y organismos facultados legalmente, a través de

escrito infundado con la declaración de utilidad pública o interés social ante el Tribunal Popular Provincial competente, dirigida siempre a los propietarios o titulares de bien, y que el medio de impugnación que cabe contra este será únicamente el recurso de casación por inconformidad con la indemnización recibida.

En materia agraria es el Decreto Ley No.125/1991 la norma más específica que regula en Cuba la expropiación de bienes agropecuarios, a partir de lo establecido en su artículo 9. Este artículo contiene las bases para la declaración de la utilidad pública o el interés social para la expropiación forzosa de finca rústica en Cuba, que no son más que las infracciones que comete el pequeño agricultor en su obligación de explotar las tierras de su propiedad o que posee en usufructo conforme a las regulaciones sobre la posesión, uso y aprovechamiento de la tierra establecidas por el Ministerio de la Agricultura, en interés del desarrollo económico y social del país. El artículo 10 establece la imposibilidad de impugnar la decisión de expropiación por vía administrativa y de hacerlo en la vía judicial en lo que se refiere a la utilidad y necesitada del acto.

La tramitación del proceso para la expropiación forzosa de finca rústica está regulado en la Resolución No. 24 de 19 de marzo de 1991 del Ministro de la Agricultura. Esta resolución designa las autoridades facultadas para velar la detección de las infracciones enumeradas en el artículo 9 del Decreto Ley 125/1991, la forma de aperebir al

infractor concediéndole un término prudencial para la erradicación de tal conducta, el cual nunca será mayor al tiempo mínimo indispensable para subsanar la conducta de que se trate, decursado el cual verificarán el cumplimiento o no de lo indicado, estableciendo un nuevo plazo cuando existan razones muy fundadas para ello. Lo más llamativo es que esta norma jurídica establece que en todos los casos de visita o conversación establecida con el infractor se dejará constancia mediante acta que se levante al efecto, la que deberá firmar la persona requerida o en su defecto dos testigos.

La Resolución 170 de 17 de marzo de 2017 del Ministro de la Agricultura, constituye otra de las disposiciones legales que en materia agraria ha venido a reafirmar lo estipulado en los artículos 9 y 10 del Decreto Ley No. 125, particular que se evidencia claramente a partir de lo que establece en el artículo 70, que dispone:

La expropiación forzosa de tierras y bienes agropecuarios propiedad de los agricultores pequeños, solo procede por las causas establecidas en el artículo 9 del Decreto Ley 125 de 30 de enero de 1991 y excepcionalmente por causas de utilidad pública o interés social, previamente declarados por resolución del Ministro de la Agricultura oído el parecer del Presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

Las normas que rigen en materia de Derecho Agrario en nuestro país le dan a la expropiación forzosa una justificación diferente a las que tradicionalmente la Administración Pública utiliza para su realización: utilidad pública e

interés social. La deformación de la esencia de esta institución puede encontrarse en primera instancia en el artículo 152.1.2 del Código civil cubano, norma que le da a la institución un sentido totalmente diferente al que la normativa constitucional ofrece al establecer que:

Los agricultores pequeños están obligados a mantener, explotar y utilizar adecuadamente la tierra y sus demás bienes relacionados con la producción agropecuaria y forestal. El incumplimiento sin causa justificada de lo dispuesto en el apartado anterior puede dar lugar a la expropiación de los bienes.

Los preceptos legales que regulan el procedimiento administrativo de expropiación forzosa en la Resolución No.170 de 2017 solo contempla la utilidad pública e interés social como causal excepcional. Por consiguiente, la fundamentación de solicitud de expropiación que exige el artículo 72 de dicha Resolución, lejos sustentarse en los elementos que permitan demostrar la existencia de una real necesidad pública e interés social, la significación que poseen los bienes objeto de expropiación y no otros en aras de solventar dichas necesidades e intereses y el papel que en este sentido ha de jugar la Administración Pública; lo hace sobre la base de aquellos elementos que evidencian se ha incurrido en la comisión de algunas de las infracciones previstas en el artículo 9 del Decreto Ley No.125 de 1991.

Los bienes a expropiar no se restringen a aquellos que resulten imprescindibles al fin público o social que debe justificar su expropiación sino a la totalidad de los bienes agropecuarios y de la tierra propiedad del

agricultor pequeño. Lo anterior pone al descubierto el propósito esencial que se persigue con la expropiación, el de castigar al agricultor por las infracciones cometidas, privándolo así de sus bienes tras la aparente utilidad pública e interés social de estos.

Es inadecuado a todas luces que se estipule como sanción administrativa una institución jurídica que, a pesar de ser lesiva a los derechos e intereses patrimoniales de los ciudadanos, no posee una naturaleza sancionadora y por tanto no busca la represión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico (Sánchez, 2008). En su lugar, se ha de prever una solución jurídica que tribute a tal fin, como la sanción de multa o en su caso y si la gravedad del asunto lo amerita, la confiscación de bienes, teniendo en cuenta que constituye esta una sanción extremadamente lesiva al patrimonio privado y a la que deberá acudir solo en casos excepcionales. De igual manera, unido a la sanción administrativa que se disponga en ley, podrán establecerse otras medidas que coadyuven al restablecimiento del orden legal quebrantado, pero no debería ser la expropiación forzosa la salida a este conflicto.

La tutela judicial efectiva: generalidades y protección constitucional en Cuba

Cuando hacemos referencia a los orígenes del concepto de tutela judicial efectiva nos remontamos a la categoría de acción, pero este logró su independencia y configuración científica luego de las aportaciones de los grandes pandectistas alemanes de finales del siglo XIX. La noción actual de la tutela judicial

efectiva aparece por primera vez en el artículo 24.1 de Constitución española de 1978.

El criterio para definir lo que debe entenderse por tutela judicial efectiva debería partir entonces por lo más sencillo: según su significado común, «tutela» implica alcanzar una respuesta (Chamorro, 1994). Ciertamente, ello pasa necesariamente por el acceso; pero no sería correcto concluir *a priori* que el derecho a la tutela judicial efectiva queda satisfecho con el mero acceso a la jurisdicción; es preciso, entonces, que tal apertura sea correspondida con una decisión sobre el fondo del asunto, que reúna los requisitos constitucionales y legales del caso; el derecho a la efectividad de las decisiones jurisdiccionales, el derecho a la defensa en el proceso, y la posibilidad de recurrir las resoluciones judiciales a instancias superiores; todo ello supone una garantía para los justiciables de que sus pretensiones serán resueltas con criterios jurídicos razonables.

«Lo más importante respecto a la tutela judicial efectiva no es su definición, sino su mirada en un doble sentido: desde los justiciables y desde los juzgadores» (Mendoza & Nuñez, 2017, p. 101). Desde el punto de vista de los justiciables la construcción de la tutela se hace a partir del acceso a la justicia y se encuentra dentro de esta el derecho a alegar, a contradecir, a probar e impugnar lo afirmado dentro del proceso; y desde los juzgadores la concesión efectiva de tales derechos y la obligación de pronunciarse sobre el fondo del asunto, al asumir la responsabilidad de ejecutar lo juzgado.

Lo que reviste mayor importancia en pos de esta investigación es el derecho a recurrir que se encuentra suscrito dentro del contenido de la tutela judicial efectiva y que la Constitución cubana de 2019 contempla en su artículo 94 inciso f. Los diversos medios de impugnación revisten, sin lugar a dudas, una innegable trascendencia en cuanto sirve como garantía a los sujetos procesales respecto de las sentencias que les resultan contrarias a sus intereses y derechos como un auténtico derecho de defensa en juicio, en virtud de al principio constitucional del debido proceso, que nuestra Constitución protege en su artículo 94.

Cuando se hace referencia a los recursos se alude a los actos procesales en cuya virtud el sujeto que se considere agraviado por una decisión judicial pide, en el mismo proceso y dentro de denominados plazos computados desde la notificación de aquella, que un órgano superior en el grado que la dictó o en su caso este mismo, la reforme, modifique, amplíe o anule (Enrique, 1967).

La Constitución como ley suprema expresa en su artículo 92 el derecho a la tutela judicial efectiva y este precepto se complementa a través de las normas contenidas en la Ley de Procedimiento, Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE) y la Ley de Procedimiento Penal. En lo que se refiere al acceso a los recursos en materia civil y administrativa los artículos de la LPCALE rigen en este sentido.

La tutela judicial efectiva en el marco de la expropiación forzosa agraria en Cuba

Problemas relativos a la tutela judicial efectiva en el marco de la expropiación forzosa en materia agraria.

El Decreto Ley No. 125/1991 en su artículo 8, establece los requisitos bajo los cuales los agricultores pequeños están obligados a explotar la tierra de su propiedad o en usufructo; y correlativamente con ello estipula en el artículo siguiente, un total de seis infracciones administrativas, las que como establece dicho precepto legal, se considerarán infracción de la obligación a que se refiere el artículo 8. Para el caso en que se produzca la comisión de alguna de las infracciones previstas en el artículo 9, la norma no prevé sanción administrativa alguna, en su lugar, de manera muy peculiar, remite directamente la resolución del asunto a la vía judicial mediante proceso de expropiación forzosa, tal como se dispone en los artículos 10 y 11, siempre y cuando las infracciones cometidas sean consideradas de carácter grave o se realicen de forma reiterada.

Al remitirse la resolución del asunto a la vía judicial, queda eliminada la posibilidad de accionar contra la Administración Pública en vía administrativa, incluso a los efectos de impugnar las razones de utilidad pública e interés social que necesariamente deben justificar la expropiación forzosa y que han de ser alegadas y fundamentadas por la Administración Pública mediante resolución, como lo establece en su primer párrafo el artículo 10.

En lo referente a la posibilidad de reclamar en vía judicial la decisión administrativa

adoptada, ello tampoco es posible, así se advierte a partir de lo regulado en el párrafo tercero del artículo 10 cuando refiere: «La utilidad y necesidad de la expropiación forzosa no podrá ser impugnada por la parte demandada». No obstante, el artículo 41 del Decreto Ley No.125 es mucho más explícito en este sentido:

Contra lo resuelto por el Ministerio de la Agricultura no cabrá recurso ni procedimiento alguno en la vía judicial, donde sólo serán admisibles las reclamaciones relativas a inconformidad con el precio de lo pagado por quien se considere perjudicado con las medidas a que se refieren los artículos 10 y 11.

De este modo, el Decreto-Ley No. 125 deja a la persona destinataria del acto administrativo expropiatorio en un total estado de indefensión y desprotección jurídica. Desde el punto de vista administrativo no existe posibilidad de reclamar en vía administrativa la decisión adoptada por la Administración Pública y desde el punto de vista judicial quedan limitadas las posibilidades de reclamación al justiprecio de lo expropiado, por lo que la decisión judicial pudiera recabar en la lesividad de los derechos e intereses del administrado.

La Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE) cubana, contiene en sus artículos del 425 al 436 lo concerniente al proceso de expropiación forzosa, de manera particular el artículo 430 permite reafirmar lo establecido en el artículo 41 del Decreto Ley No. 125, solo el precio o compensación ofrecida como resultado de la expropiación podrá ser objeto de

impugnación en vía judicial; fuera de ello, ni la utilidad ni el interés social del objeto de la expropiación podrá ser impugnada por la parte demandada en esta vía, a menos que los bienes objeto de la expropiación se destinasen a un fin diferente a los señalados en dicho precepto, caso en el que si procederá impugnarse lo referente a las mismas, tal como se expone en el artículo 432 de la LPCALE.

A diferencia de lo que acontece en el ámbito administrativo en materia de expropiaciones, en la vía judicial existen posibilidades de recurrir la resolución adoptada por el órgano jurisdiccional. No obstante, estas posibilidades están limitadas, por cuestiones que pueden estar relacionadas a la reclamación como establece el artículo 432 de la LPCALE o por el hecho de que el proceso de expropiación forzosa tiene lugar ante el Tribunal Provincial Popular, por ello el único medio de impugnación al que podrá acudir el ciudadano contra la sentencia que recaiga en el proceso, es el recurso de casación. El derecho a recurrir se circunscribe en el ámbito de la tutela judicial efectiva, por lo que dicha limitante para establecer un medio de impugnación deteriora la obtención una adecuada tutela a los derechos e intereses legítimos de los administrados.

La tutela judicial efectiva integra el catálogo de garantías a los derechos consagrados en nuestra Constitución y forma parte como el resto de las garantías constitucionales del soporte a la seguridad jurídica, pues constituyen una serie de medios institucionales con los que cuenta el individuo frente a la maquinaria del

Estado y le ponen límites jurídicos a la actividad del mismo. Por tanto, la tutela judicial y el derecho de impugnar resoluciones como parte de ella, constituyen un medio para asegurar la vigencia y protección de un cúmulo de derechos entre los que se encuentra el de propiedad, ante el cual, el acto expropiatorio constituye un sustancial menoscabo del patrimonio de los ciudadanos. Cabe resaltar que para lograr una adecuada tutela judicial tienen que existir las condiciones procesales que viabilicen una efectiva protección a este derecho.

La doctrina internacional agrarista ha referido la existencia de dos modelos de justicia en el ámbito agrario, un modelo administrativo, denominado también jurisdicción administrativa o jurisdicción especial agraria y el modelo judicial. En el primero la institución autorizada para atender y brindarle solución a las reclamaciones agrarias, pertenece al ejecutivo, por lo que la gestión corre a cargo de los ministerios de la agricultura u otros organismos con similares funciones. Por otro lado, en el modelo judicial, la justicia agraria está en manos de tribunales agrarios, pudiendo ser estos o no dependientes del sistema de tribunales, en este modelo también se conoce la existencia de tribunales itinerantes, que van de comunidad en comunidad, cumpliendo sus funciones, en los últimos tiempos se ha venido insistiendo en las ventajas que proporciona este modelo, con respecto al anterior (Pavó, 2000).

En Cuba la mayoría de los conflictos agrarios se resuelven por la vía administrativa y no existe un procedimiento agrario común sino

todo un conjunto extenso y diverso de los mismos, que recaen en la competencia del Ministerio de la Agricultura y de sus delegados territoriales según el Decreto Ley No.125/1991. El procedimiento agrario cubano es escrito y no están previstas las audiencias orales, por lo que no contamos con los principios derivados de la oralidad, como la inmediación, la concentración y la publicidad.

En el procedimiento administrativo cubano rige el principio de oficiosidad que otorga la facultad al Ministerio de la Agricultura y sus delegados para dirigir e impulsar de oficio la tramitación del proceso sin intervención de las partes (Aranda & Castañeda, 2016). Existe, no obstante, un grupo de reclamaciones que dan posibilidad de acceso a la vía judicial, estas solo pueden ser de carácter económico y estar asociadas a la inconformidad del demandado con la cuantía de la indemnización fijada en la expropiación forzosa de la tierra y demás bienes agropecuarios, según lo establecido en los artículos 10, 11 y 41 del Decreto Ley No.125 /1991; y las reclamaciones surgidas por incumplimientos de los contratos económicos concertados entre los productores agrarios y de estos con terceros.

El modelo judicial agrario cubano no cuenta con salas especializadas, ni con la presencia de jueces con una preparación suficiente para resolver tales asuntos, tampoco existe un proceso autónomo agrario, diseñado según los principios orientadores de la modernización procesal y la incorporación de soluciones alternativas al proceso judicial.

Propuestas de solución de los problemas relativos a la tutela judicial efectiva en el marco de la expropiación forzosa agraria

El proceso agrario presenta un alto grado de complejidad a partir de una serie de especificidades que, en primer lugar, esta ceñido por el principio de oralidad que da la posibilidad de otorgar una respuesta más eficaz a las exigencias jurídicas en esta materia. El Derecho Agrario y su proceso debido a la incidencia y alcance que tienen en el ámbito público y social precisa de una inminente modernización que se atempere a las actuales circunstancias y que otorgue una tutela efectiva a los derechos de los hombres del campo.

Se impone en nuestro país la incorporación al sistema de justicia de un proceso agrario que permita eliminar la burocratización y lentitud, además de considerar todas las tendencias actuales de modernización procesal en este campo, que mucho podrían aportar en la elaboración de su propia concepción. Dichas reformas podrían incluirse en los procesos especiales que contempla la LPCALE y según la sistemática de nuestro ordenamiento jurídico y lo establecido en nuestra Constitución, nuestra Ley de Procedimiento y la Ley de los Tribunales Populares, la competencia de los asuntos agrarios debe pertenecer a los tribunales populares.

La comisión de infracciones administrativas por los agricultores pequeños no debe constituir motivo para que la Administración Pública lleve a cabo la expropiación de la tierra y bienes agropecuarios de su titularidad y la

expropiación forzosa tampoco debe figurar como la solución jurídica a estos casos; no resulta la respuesta idónea a tales hechos y el propósito que se pretende alcanzar con su implementación difiere del que por mandato constitucional le está encomendado. Pudiera entonces el acto expropiatorio en materia agraria tener una causa diferente a la que actualmente posee, pudiendo ser el incumplimiento de la función social de la tierra un sustento válido para tal propósito.

La expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad está regulada en los artículos del 71 al 75 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de España y en los artículos del 87 al 91 del Reglamento de dicha Ley. La misma tendrá lugar cuando se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen para una determinada función social y el propietario incumpla dicha directiva, según lo estipulado en el artículo 71 de la LEF.

La variante antes expuesta que nos presenta la LEF española, bien pudiera ser una salida que le devuelva a la expropiación forzosa su real razón de ser en el ámbito del Derecho Agrario cubano, al disponer su ejecución como resultado del incumplimiento por el agricultor pequeño de la obligación establecida en la norma y con el fin de que el sujeto beneficiario destine los bienes expropiados al cumplimiento definitivo de la misma, bien pudiera constituir la salida, pues más allá de reprimir la conducta infractora lo importante en estos casos es garantizar la satisfacción de los intereses de la colectividad.

Ninguna acción, aun y cuando fuera justa por la autoridad competente debe impedir al propietario de una acción defensiva, aunque no tenga la razón, pues esto supondría una flagrante violación a su derecho a recurrir. En este caso, si un agricultor pequeño, por las causas que sea, le van a ser expropiadas sus tierras tiene derecho a defender su propiedad, cualquiera su condición, es una acción justa del hombre, partiendo del derecho individual de la persona. La propuesta modificativa trata de reconocer el derecho a los agricultores pequeños de impugnar la utilidad pública e interés social del acto expropiatorio de las tierras y demás bienes agropecuarios.

La comisión de alguna de las infracciones previstas en el artículo 9, como ya se analizó con anterioridad, remite directamente la resolución del asunto a la vía judicial mediante proceso de expropiación forzosa, tal como se dispone en los artículos 10 y 11 del Decreto Ley 125, siempre y cuando las infracciones cometidas sean consideradas de carácter grave o se realicen de forma reiterada. Al remitirse la resolución del asunto a la vía judicial, queda eliminada la posibilidad de accionar contra la Administración Pública en vía administrativa.

La propuesta modificativa en este sentido no se basa en establecer un sistema de recursos que permitan al administrado impugnar la resolución de expropiación en la vía administrativa. Con el objetivo de brindar mayores garantías a los justiciables ante un acto tan lesivo al patrimonio, la modificación debe basarse en que al existir una aparente causa justa para realizar

una expropiación forzosa la Administración presente una petición ante el Tribunal y sea este quien decida o no si la misma es procedente. Lo anterior requiere que exista un grupo de jueces especializados en Derecho Agrario.

El artículo 41 del Decreto Ley No.125 también limita el acceso a la vía judicial, pues solo lo permite para resolver controversias de materia agraria que no estén referidas al precio que se debe pagar por lo expropiado en los artículos 10 y 11. Este cuerpo legal debería prever la posibilidad de acceder a los tribunales en los casos en que la inconformidad con el acto administrativo sea relativa a la utilidad y necesidad del acto expropiatorio. Ello permitiría al ciudadano, no solo ampliar el ámbito de garantías para hacer frente a los amplios poderes de la Administración, entre las que se incluye como la más importante la tutela judicial efectiva, sino el acceder para la resolución del conflicto a una vía mucho más idónea y garante.

La expropiación forzosa constituye un recurso muy lesivo al patrimonio personal, por ello, los procedimientos que se conciben para su realización, deben estar permeados de todas las garantías legales que se requieran y que permitan al ciudadano salvaguardar sus derechos e intereses; máxime cuando estos pueden verse lesionados a pesar de no existir una causa legítima que lo ampare. Teniendo en cuenta lo anterior debe hacerse una mirada también a la Ley de Procedimiento cubana pues hay algunas cuestiones que regula concerniente a la expropiación forzosa que ameritan ser analizadas y modificadas.

El artículo 430 de la referida Ley solo hace referencia al reducido valor del precio o compensación ofrecidos como razón a impugnar en dicho proceso. El derecho a recurrir en este caso debe contemplar además las razones de utilidad y necesidad que se aleguen por Administración a los efectos de llevar a cabo su cometido, tanto una como la otra se erigen en la razón base que justifica la expropiación de determinados bienes, sin la cual no ha de tener lugar la misma. Por encima de cualquier otro que pudiera objetarse, debe figurar la utilidad e interés, como esencia de esta institución, entre los aspectos a impugnar en el proceso de expropiación forzosa que regula nuestra Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, como regla y no como excepción, tal como se deduce de la interpretación del artículo 432.

La expropiación forzosa agraria en el Anteproyecto de Ley de Tierras de Cuba

El 10 de abril de 2019 entró en vigor la nueva Constitución de la República de Cuba, la cual presenta una innegable superioridad con respecto a la que estaba vigente desde 1976. Esta introduce cambios significativos en el modelo económico político y social del país y se ajusta a los tiempos que corren. Dichas modificaciones necesitan para su implementación y efectividad una serie de leyes complementarias y modificaciones de las existentes que actualicen el ordenamiento jurídico del país y lo armonicen con los principios y disposiciones plasmadas en la nueva Carta Magna.

Por Acuerdo IX-49 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, tomado en la sesión del 21 de diciembre de 2019 correspondiente al Cuarto Periodo Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura se aprueba el Cronograma Legislativo. El mismo, para la actual legislatura, está conformado por 39 leyes 31 decretos leyes, entre los que se incluye la Ley de Tierras que debe ser aprobada para diciembre de 2022.

El Anteproyecto de la Ley de Tierras constituye actualmente una de las tareas fundamentales en las que se enfoca el Ministerio de la Agricultura y un Grupo intersectorial de trabajo, pues la estrategia país de sustituir la importación de alimentos y lograr una mayor eficiencia y aprovechamiento de los recursos con los que contamos requiere de políticas agrarias eficaces que además de lograr una mayor productividad brinde a los agricultores pequeños las garantías necesarias y una adecuada seguridad jurídica.

La Ley de Tierras derogaría varias disposiciones jurídicas en materia agraria entre las que se encuentra el Decreto Ley No. 125/1991, que contiene las normas básicas referidas a la expropiación forzosa de tierras y demás bienes agropecuarios, por lo que este tema debería quedar regulado en el nuevo cuerpo normativo. Máxime cuando ha sido objeto de tesis y trabajos investigativos que demuestran su necesidad de modificación, hoy con mayor énfasis a partir de la promulgación de la Carta Magna vigente.

El Anteproyecto debe regular la institución de la expropiación forzosa de manera tal que

esta recupere en el ámbito agrario su naturaleza jurídica, para lograr satisfacer determinadas necesidades colectivas y no como sanción administrativa. Las infracciones que dan lugar hoy al acto expropiatorio deben tener respuesta con otros métodos sancionatorios y el régimen contravencional del Derecho Agrario, de acuerdo a su gravedad.

La nueva regulación de la expropiación debe garantizar la protección de los derechos del agricultor pequeño a través del acceso al sistema judicial y que sea posible impugnar tanto la utilidad pública e interés social del acto expropiatorio como el justiprecio recibido por la tierra y demás bienes agropecuarios. Al constituir los tribunales un foro que ofrece mayores garantías a los ciudadanos el Anteproyecto que se encuentra en proceso de elaboración necesariamente debe contener disposiciones que posibiliten a los administrados acceder a la vía judicial ante cualquier inconformidad, no solo por la de expropiación forzosa, sino en cualquier caso en que consideren vulnerados sus derechos.

Lo cierto es que, siguiendo la lógica del artículo 58 párrafo segundo de nuestra Constitución se impone una regulación más eficaz del procedimiento de expropiación forzosa. El Anteproyecto de la Ley de Tierras tiene necesariamente que dismantelar la inconstitucionalidad que ha permeado la naturaleza de la institución en el ámbito agrario y lograr a partir de esta reforma normativa que se garantice una mayor protección a los derechos de los hombres del campo y se

devuelva a la institución su esencia y legitimidad.

Conclusiones

Contrario a lo que se establece en la Constitución de la República de Cuba, como principal cuerpo normativo a partir del cual se legitima la expropiación forzosa de bienes, en materia agraria esta institución ha sido distorsionada, dejando de ser una herramienta de la Administración Pública para el cumplimiento de sus funciones para convertirse en una sanción administrativa por la comisión de infracciones por los agricultores pequeños.

Las causas fundamentales para la expropiación forzosa han de ser utilidad pública e interés social, por lo que estas no pueden estar contempladas como razones excepcionales para promover el procedimiento ni para impugnar el acto expropiatorio. La regulación normativa de la expropiación debe además de estar en armonía, responder a los fines para los cuales fue creada la institución, en aras de preservar su legitimidad y esencia.

La tutela judicial efectiva es una garantía fundamental reconocida en la Constitución cubana y por tanto ha de ser un derecho amplio e incondicional para todos los ciudadanos. Constituye una herramienta de defensa en manos de los individuos para hacer efectivos sus derechos e intereses legítimos, por lo que estos deben tener la capacidad de acceder a la solución del conflicto en sede judicial.

En la vía judicial solo es posible impugnar el acto expropiatorio en lo referente a la

inconformidad con la indemnización recibida, esto deja al sujeto expropiado en cierto estado de desprotección jurídica, lo cual puede provocar que se lesionen determinados derechos e intereses legítimos del individuo y afecta su acceso a una tutela judicial efectiva. Debe entonces regularse tanto en materia agraria como procesal un procedimiento capaz de garantizar que se pueda recurrir tanto el justiprecio como la necesidad pública e interés social del de la expropiación.

En Cuba la mayoría de los conflictos agrarios se resuelven por la vía administrativa y no existe un procedimiento agrario común sino todo un conjunto extenso y diverso de los mismos, además el modelo judicial agrario cubano no cuenta con salas especializadas, proceso autónomo agrario ni con la presencia de jueces con una preparación suficiente para resolver tales asuntos, por lo que se impone además de una unificación de procedimientos administrativos, la modernización en la vía judicial, pudiendo incluirse en la sistemática de nuestro ordenamiento jurídico.

Se requiere una nueva visión legislativa del procedimiento de expropiación forzosa en materia agraria que permita extraer no solo las garantías procesales, sino procurar que el sistema de protección sea completo y efectivo, proteja los derechos e intereses de los campesinos y la institución recupere se esencia y legitimidad en el Derecho Agrario. Todo ello debe preverse en el Anteproyecto de la Ley de Tierras de Cuba.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Tabò, F. (1988). *Comentarios a la Constitución socialista*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Aranda González, D. & Castañeda Esquivel, L. (2016, julio-diciembre). Proceso y procedimiento en la jurisdicción agraria. *Revista Abogacía*, 56,10.
- Bruzón Piedra, S.F. (2012). Marco jurídico del proceso de expropiación forzosa de finca rústica en Cuba. Recuperado de: <https://www.eumed.net/>.
- Chamorro Bernal, F. (1994). *La tutela judicial efectiva*. Barcelona: Editorial Bosch.
- Cortina, J. M, (1946, 26 de febrero). Función social de la propiedad según la Constitución de Cuba. *Diario de la Marina*, 5.
- Constitución española. (1978,29 de diciembre). Recuperado de: <https://app.congreso.es/>.
- Constitución de la República Cuba. (2019, 10 de abril). *Gaceta Oficial*. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu>.
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. (1789). Asamblea Constituyente de Francia. Recuperado de: <https://tratadoseuropeos.eu/>.
- Decreto-Ley No.125 Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios. (1991,30 de enero). *Gaceta Oficial*. <http://www.gacetaoficial.cu>.
- Diccionario de la Real Academia de Lengua Española. Recuperado de: <https://dej.rae.es/lema/expropiaci%C3%B3n-forzosa/>
- Enrique Palacio, L. (1967). *Derecho procesal civil*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot
- Gaceta Oficial No.2 Ordinaria (2020,13 de enero). Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu>.

Mayra Cruz Legón, Claudia Libertad González Arronte

- García de Enterría, E. & Fernández Rodríguez, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II. Madrid: Editorial Civitas.
- Ley de Expropiación Forzosa española. (1954). Recuperado de: <https://www.boe.es/>.
- Ley No. 7 del Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral (1977, 19 de agosto). *Gaceta Oficial*. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu>.
- Ley No. 59 Código Civil cubano. (1987,17 de julio). *Gaceta Oficial*. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu>
- Mendoza Díaz, J. & Nuñez Martínez, M. I. (2017). El derecho a la tutela judicial efectiva: una visión desde Ecuador. En *El Derecho Procesal y los retos de la contemporaneidad*. Guayaquil: Dirección de Publicaciones de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Morand-Deviller, J. (2011). *Cours de Droit Administratif de Biens*. Paris: Editorial Montchrestie.
- Pavó Acosta, R. (2000). *Mecanismos y procedimientos de solución de reclamaciones y conflictos agrarios en Cuba*. Tesis de doctorado. Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba.
- Pereira Batista, J. (2013, agosto). La expropiación forzosa en Cuba: orígenes y evolución hasta diciembre de 1958. Apuntes para el rescate de un tema olvidado. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2157, 2.
- Sánchez Morón, M. (2008). *Derecho Administrativo Parte General*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Sánchez Morón, M. (2010). *Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Resolución No. 24 del Ministro de la Agricultura (1991,19 de marzo). *Gaceta Oficial*. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu> .
- Resolución No.170 del Ministro de la Agricultura. (2017, 17 de marzo). *Gaceta Oficial*. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu>
- Valmaña Valmaña, S. (2018). *La tutela judicial efectiva como derecho fundamental y la protección jurisdiccional*. Recuperado de www.e-spacio.uned.es

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existe conflicto de intereses.

Declaración de autoría

Mayra Cruz Legón: desarrolló la idea original del artículo, realizó la búsqueda bibliográfica. Trabajó en la redacción y revisión del artículo.

Claudia Libertad González Arronte: desarrolló la idea y realizó la búsqueda bibliográfica. Participó en la redacción y revisión final del artículo.

Fecha de enviado: 27/06/2021

Fecha de aceptado: 17/08/2021