

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE*
Universidad Monteávila (Venezuela)

Sumario: 1. Introducción. 2. La evolución normativa del derecho de propiedad en las constituciones. 2.1 El derecho de propiedad en el Estado liberal de Derecho. 2.2 El derecho de propiedad en el Estado social de Derecho. 3. El fundamento constitucional de la expropiación. 4. La formulación del concepto de expropiación. 4.1 El concepto jurisprudencial de expropiación. 4.2 El concepto doctrinal de expropiación. 4.3 El concepto legal de expropiación. 5. Las distintas etapas de la expropiación. 5.1 Institución de Derecho Público. 5.2 Legitimado activo. 5.3 Bienes objeto de la expropiación. 5.4 Legitimado pasivo. 5.5 Causa *expropriandi*. 5.6 Decreto de afectación. 5.7 Arreglo amigable. 5.8 Proceso judicial. 5.8.1 Demanda de expropiación. 5.8.2 Ocupación previa. 5.8.3 Certificación de gravámenes. 5.8.4 Auto de admisión. 5.8.5 Emplazamiento. 5.8.6 Prueba de la legitimación pasiva. 5.8.7 Defensa *ad-litem*. 5.8.8 Contestación. 5.8.9 Lapso probatorio. 5.8.10 Relación. 5.8.11 Sentencia. 5.8.12 Avénimiento. 5.8.13 Justiprecio. 5.8.14 Elementos para realizar el justiprecio. 5.8.15 Impugnación del justiprecio. 5.9 Pago oportuno de la justa indemnización. 5.10 Segunda instancia. 6. Las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico. 6.1 La garantía jurídica. 6.2 La garantía económica. 6.3 La garantía de devolución. 7. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN (1)

EL estudio del régimen jurídico de la expropiación no se puede realizar de manera aislada del derecho de propiedad (2). En razón de ello, inicialmente se plantearán

* Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), Post-Doctor por el *Mediterranea International Centre for Human Rights Research (MICHR)*, di *Reggio Calabria* (Italia). Director del Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila, Venezuela y Presidente de la Red Iberoamericana de Derecho de la Energía (RIDE), miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP) y de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación (ASIER). victor@hernandezmendible.com.

(1) En este trabajo se emplean las siguientes siglas cuyo significado se indica a continuación, para una mejor comprensión de la lectura: CFC-SP es Corte Federal y de Casación en Sala Plena; CSJ-SPA es Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa; TSJ-SPA es Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa; CPCA es Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

(2) La expresión derecho fundamental es polémica y aunque existen elementos que han permitido distinguirla del concepto de derechos humanos, tanto desde una perspectiva filosófica como

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

de manera sucinta las referencias más relevantes del reconocimiento y evolución del mencionado derecho, para luego proceder a explicar su vinculación con la figura jurídica de la expropiación y su desarrollo institucional.

El establecimiento del régimen republicano vigente encuentra sus raíces en la Revolución Francesa, que cuenta entre sus documentos fundacionales a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 agosto de 1789, en la que se reconoció el derecho de propiedad (3), dentro del catálogo de derechos naturales e imprescriptibles del hombre, –junto a la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión–. Este derecho fue considerado inviolable y sagrado, lo que llevó a sostener que ninguna persona podía ser privada del mismo, salvo que estando legalmente establecido, mediase una necesidad pública que lo exigiese de manera evidente y que previamente se otorgase una justa indemnización al afectado (4).

Esta declaración seminal –junto a la Declaración Derechos de Virginia, trece años antes– serán la fuente de inspiración de las revoluciones independentistas contra la Corona de España, que tuvieron lugar en Hispanoamérica durante el siglo XIX.

Según esto, desde la primera Constitución republicana de ámbito nacional –no provincial–, de 21 de diciembre de 1811, en la confederación de provincias que integraban la antigua Capitanía general de Venezuela, se reconoció el derecho de propiedad.

Cabe destacar que lo anterior ocurre en medio del desarrollo de la primera revolución industrial y del establecimiento del Estado de Derecho, cuya concepción ideológica postula un modelo constitucional liberal.

Conforme a ello, tal como ha destacado la doctrina científica, en la regulación del derecho de propiedad se pueden diferenciar cuatro grandes períodos: el primero, va desde 1811 hasta 1864, en la que se le consideró un derecho absoluto; el segundo de 1864 a 1914, aunque sigue siendo un derecho absoluto, se comenzó a reconocer el establecimiento de restricciones legales; el tercero, comprende de 1914 hasta 1947, cuando se entiende que la propiedad es un derecho limitado y finalmente de 1947 hasta la actualidad (5). Esto permitió distinguir entre el otorgamiento expreso de la función social de la propiedad, en el período de 1947 a 1999; y la desaparición literal de la mención a esta función, pero su reconocimiento implícito entre 1999 hasta el presente.

En aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, se dividirá el presente trabajo en los siguientes aspectos: la evolución normativa del derecho de propiedad en las constituciones (II); el fundamento constitucional de la expropiación (III) la formulación del concepto de expropiación (IV); las distintas etapas de la expropiación (V); las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico (VI); y las consideraciones finales (VII).

ideológica, sin pretender desconocer ese debate pues ello propasa el alcance de este estudio, a los efectos del mismo se emplearán como sinónimos.

(3) Artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

(4) Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

(5) BREWER-CARÍAS, A. R., «Derecho de propiedad y libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela», en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Caracas, 1979, p. 1141.

2. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN LAS CONSTITUCIONES

Sin pretender desconocer el abordaje de la evolución del derecho de propiedad, conforme a la clasificación por periodos efectuada por la doctrina científica antes mencionada, aquí se ensayará una propuesta desde la perspectiva del modelo de Estado (6).

Esto permitirá hacer referencia en la primera parte, al desarrollo del derecho de propiedad en el modelo constitucional de Estado liberal de Derecho; y en la segunda parte, a la regulación de este derecho efectuada durante el modelo constitucional de Estado social de Derecho.

2.1 EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

A partir de la primera Constitución republicana de 21 de diciembre de 1811 –anterior a la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, reconociendo que ésta influyó en varias de las futuras constituciones de Iberoamérica– se estableció que la propiedad era el derecho que toda persona tenía a gozar y disponer de los bienes que hubiese adquirido con su trabajo (7). Luego, aunque en la Constitución de 1819, se mantuvo una redacción similar, se introduce la mención, de que ese derecho se puede ejercer libremente (8).

Esta fórmula constitucional llevó a sostener que el derecho de propiedad se conformó como absoluto, que únicamente podía ser extinguido por el Estado por motivos legales de necesidad o utilidad pública, siempre que hubiese una justa indemnización (9).

Los sucesivos textos constitucionales de 1821 y 1830, en esencia mantuvieron el reconocimiento del derecho de propiedad, aunque introdujeron la condicionante para su extinción por el Estado, de que fuese necesario para el uso público (10). Además, que el último texto constitucional estableció la interdicción de confiscación (11).

En la Constitución de 1857, se dispuso que la propiedad era inviolable y que únicamente por causa de interés público legalmente comprobada, el Congreso podía obligar a enajenarla, previa justa indemnización (12). Este texto constitucionalizó la abolición de la esclavitud (13) –decretada previamente en 1854– y también reconoció que los inventores tendrían la propiedad de sus descubrimientos o producciones (14).

(6) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., «El derecho humano de propiedad», en *Derechos Humanos y Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch-Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2023, pp. 947-968.

(7) Artículo 155 de la Constitución de 1811.

(8) Artículo 12 de la Constitución de 1819.

(9) BREWER-CARÍAS, A. R., ob. cit., p. 1142.

(10) Artículos 177 y 208 de las Constituciones de 1821 y 1830 respectivamente.

(11) Artículo 206 de la Constitución de 1830.

(12) Artículo 108 de la Constitución de 1857.

(13) Artículo 99 de la Constitución de 1857.

(14) Artículo 153 de la Constitución de 1857.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

La anterior constitución fue sustituida por la Constitución de 1858, que no estableció mayor novedad respecto a sus predecesoras, sobre el derecho de propiedad.

Como consecuencia de la revolución federal o guerra federal, se expidió la Constitución de 1864, que le otorgó a la propiedad la calificación de garantía constitucional, y en concreto dispuso que ésta con todos sus «derechos» estarán sujetos a las contribuciones que se establezcan legalmente y únicamente podría ser extinguida para ejecutar obras públicas, previo juicio contradictorio e indemnización (15).

El ordenamiento constitucional de 1874 mantuvo la redacción y en el texto de 1881, se modifica la referencia a la propiedad con todos sus «derechos», por la que alude a la propiedad con todos sus «atributos, fueros y privilegios (16)». Esta expresión se repetirá en los textos de 1891 y 1893.

En la Constitución de 1901, se hizo referencia a que se garantizaba la efectividad del derecho de propiedad (17), con sus atributos, fueros y privilegios. Así lo reconocen las constituciones de 1904 y 1909.

La Constitución de 1914 tiene como antecedente el Estatuto Provisional de ese mismo año. En ambos textos se admitió que la propiedad podía ser objeto de medidas sanitarias, con sujeción a la ley (18).

Esto constituye una auténtica novedad, pues se introdujo la posibilidad de que la rama ejecutiva que ejerce Poder Público pudiese adoptar medidas sanitarias, que incidiesen lícitamente sobre el derecho de propiedad, lo que en opinión de la doctrina científica, inaugura un desplazamiento de la concepción absoluta del derecho, luego del primer siglo de vida republicana (19).

En 1925, la Constitución, además de repetir la redacción de su predecesora, agrega que los propietarios estaban obligados a observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas, así como otras semejantes que se establecieran por ley, en beneficio de la comunidad (20). De esta redacción vale la pena destacar, que para aquel momento, –primer cuarto del siglo xx–, la Constitución estableció una regulación de avanzada en materia ambiental, al reconocer que el derecho de propiedad tiene límites cuyo origen puede justificarse en la conservación de los bosques y las aguas.

Igualmente, admitió la posibilidad de que por vía legal se pudiesen establecer límites adicionales al derecho de propiedad, en la medida de que ello fuese en beneficio de la comunidad. Estas reglas se mantuvieron en las reformas constitucionales de 1928, 1929 y 1931.

En la Constitución de 1936 se reconocía la inviolabilidad de la propiedad, pero se admitía que estaba sujeta a las contribuciones establecidas en las leyes y que podía ser objeto de expropiación. Igualmente se establecieron restricciones y prohibiciones para que determinadas personas adquirieran o transfirieran determinadas propiedades, en razón de su naturaleza, su condición o su ubicación en el territorio. Aunque se reiteró la prohibición de confiscación de bienes, se establecieron

(15) Artículo 14.2 de la Constitución de 1864.

(16) Artículo 14.2 de la Constitución de 1881.

(17) Artículo 17.2 de la Constitución de 1901.

(18) Artículo 22.5 de la Constitución de 1914.

(19) BREWER-CARÍAS, A. R., ob. cit., p. 1148.

(20) Artículo 32.2 de la Constitución de 1925.

dos excepciones: uno de reciprocidad, relacionado con un supuesto en que se produjese una guerra internacional y que el Estado del país con que se estuviese en guerra, hubiese procedido a confiscar en su territorio los bienes de los venezolanos; y otro de protección de la hacienda pública, en los casos de funcionarios que habiendo ejercido cargos en los órganos del Poder Ejecutivo, se hubiesen aprovechado indebidamente de los bienes públicos (21).

La última Constitución del Estado liberal de Derecho fue expedida en 1945 y en ella se reitera la inviolabilidad de la propiedad, pero con el reconocimiento expreso de que podía ser objeto de las contribuciones, restricciones y obligaciones que establecieren las leyes por razones de interés público y social (22).

2.2 EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Producto de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, se expidió la Constitución de 5 de julio de 1947, en la que se asume por primera vez, la concepción de Estado social de Derecho, que se cernía en el mundo occidental, luego de la finalización de la segunda gran guerra mundial.

Cabe aclarar que el texto constitucional no contiene expresamente la cláusula «Estado social de Derecho», pero la lectura integral de la misma pone de manifiesto el contenido axiológico que la nutre.

Para muestra, hay que acudir al cambio de redacción que experimenta la norma que regula el derecho de propiedad, que en esencia recoge el bagaje constitucional precedente, por lo que luego de garantizar el derecho, inmediatamente introdujo una noción jurídica que la condiciona, es decir, la concepción absoluta inicial y luego con atenuaciones, se va transformar en virtud de la «función social» en una concepción relativa –esto lo reitera la Constitución de 1953 (23)–. Esta función social surge como un título transaccional y legitimante, entre el goce y ejercicio personal del derecho de propiedad, aunque no de manera exclusiva y egoísta; sino consciente que no es un derecho absoluto, que está condicionado por los derechos de las demás personas y por las razones de utilidad pública o interés social que mencionen las leyes, es decir, la función social no impide o afecta el ejercicio pleno del derecho, lo que impone es que ello tenga lugar de manera racional, comprometida y solidaria para contribuir al bien común (24), o si se prefiere a la satisfacción del interés general, dentro de los límites que constitucionalmente establezca el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la función social que se atribuye al derecho de propiedad es la justificación para someter el derecho a las contribuciones, las restricciones, las obligaciones y las prohibiciones especiales que disponga la ley, con fines de utilidad pública o interés general (25).

Resulta oportuno destacar que se admitió la expropiación de cualquier clase de bienes, –no únicamente de la propiedad–, en tanto existiese una causa de utilidad

(21) Artículo 32.2 de la Constitución de 1936.

(22) Artículo 32.2 de la Constitución de 1945.

(23) Artículo 35.9 de la Constitución de 1953.

(24) NOVOA MONREAL, E., *El derecho de propiedad privada*, Bogotá, 1979, pp. 60-66.

(25) Artículo 66 de la Constitución de 1947.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

pública o de interés social, establecida previamente en una ley que la permitiese. Para que procediese la expropiación, se requería una sentencia firme y el pago del precio. También se admitió la posibilidad de expropiar tierras con fines de reforma agraria, ensanche o acondicionamiento de las poblaciones y se dispuso la interdicción de confiscaciones, salvo las excepciones que estableciese la propia Constitución (26).

Hay que resaltar que la garantía de la propiedad privada de la tierra quedó condicionada por lo previamente mencionado y por la obligación constitucional de mantener las tierras y los bosques que constituyen su objeto, «en producción socialmente útil», de conformidad con lo que señalase la ley (27).

Según lo ha destacado la doctrina científica (28), se introdujo en el derecho constitucional, el principio de reversión de las concesiones sobre los bienes adquiridos o construidos por los concesionarios, para la explotación de hidrocarburos y minas. Una vez extinguida la concesión por cualquier causa, tales bienes pasaban «en plena propiedad al patrimonio de la Nación, sin indemnización alguna (29)».

Las pautas establecidas en este texto constitucional marcaron un momento decisivo en la regulación constitucional del derecho de propiedad, en la segunda mitad del siglo xx.

La Constitución de la democracia estuvo vigente entre enero de 1961 y diciembre de 1999, es decir, durante aproximadamente 39 años. Este texto rinde tributo a la evolución constitucional precedente, lo que implicó que partiendo de la garantía del derecho de propiedad, se reconociese su función social y por ende la posibilidad de que el legislador la sometiese a contribuciones, restricciones y obligaciones, con fines de utilidad pública o de interés general (30).

En razón de ello, la doctrina científica concluyó que el derecho de propiedad, en atención a la función social, no es un derecho que tenga carácter absoluto, eterno e inmutable, sino sujeto a limitaciones de rango legal. La ley es el único acto jurídico capaz de establecer su regulación válidamente, siempre que lo haga respetando el contenido esencial y el principio de proporcionalidad en sentido amplio. Es así como esta puede limitar el ejercicio del derecho y además le otorga competencia a los órganos que ejercen el Poder Público, para adoptar las medidas ejecutivas o judiciales, que además de restringirlo lícitamente, aseguren el disfrute del derecho de propiedad (31).

La reforma constitucional de 1999 introdujo expresamente la cláusula de Estado democrático y social de Derecho (32), estableciendo entre los fines esenciales del Estado, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, por lo que se asumió el compromiso de garantizar el cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos en la Constitución (33).

Dentro de los derechos que se deben garantizar se encuentra el derecho de propiedad, pero a diferencia de sus predecesoras, la Constitución introduce una modificación

(26) Artículo 67 de la Constitución de 1947.

(27) Artículo 68 de la Constitución de 1947.

(28) BREWER-CARÍAS, A. R., ob. cit., p. 1155.

(29) Artículo 70 de la Constitución de 1947.

(30) Artículos 99 y 101 de la Constitución de 1961.

(31) BREWER-CARÍAS, A. R., ob. cit., p. 1158.

(32) Artículo 2 de la Constitución utiliza la fórmula «Estado democrático y social de Derecho y de Justicia».

(33) Artículo 3 de la Constitución de 1999.

que no es menor. Aunque comienza por garantizar el derecho como todas las anteriores (34), inmediatamente agrega que todas las personas tienen derecho al uso, goce o disfrute y disposición de sus bienes (35). Ello no impide que la propiedad esté sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o de interés general. Se mantiene la procedencia de la expropiación de cualquier clase de bienes, debiendo producirse la justa indemnización de manera oportuna y se estableció la prohibición de ejecutar confiscaciones, salvo en los casos taxativamente mencionados en la Constitución (36), es decir, ésta constituye un asunto de reserva constitucional, que no puede ser alterada o modificada por ley alguna.

Dos aspectos novedosos merecen ser destacados. Por una parte, por primera vez se mencionan en la norma constitucional los atributos esenciales del derecho de propiedad, valga decir, uso, goce o disfrute y disposición (37) –que se encontraban regulados únicamente a nivel infraconstitucional en el Código Civil–, es decir, se constitucionalizaron los mencionados atributos (38); mientras que por otra parte, se suprimió la mención literal a la «función social» de la propiedad, lo que legítimamente plantea la duda respecto a que la propiedad carezca de dicha función a partir de 1999. Sin embargo, la doctrina científica considera que la función social del derecho de propiedad subyace en la Constitución, en virtud de la cláusula de Estado democrático y social de Derecho, que al sustituir el carácter absoluto del derecho de propiedad por uno funcional, persigue que este sea efectivo en la medida que compatibilice el interés individual del propietario, con el interés general de la sociedad (39).

Finalmente debe destacarse que la Constitución excluye expresamente del régimen de propiedad privada, un grupo de bienes cuya titularidad se atribuyen a la República (sinónimo de Estado a estos efectos), al catalogarlos como bienes del dominio público, siendo en consecuencia inalienables e imprescriptibles (40). Al

(34) VILLEGAS MORENO, J. L., El derecho de propiedad en la Constitución de 1999, en *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela*, Caracas, 2001, pp. 568-569, señala que «... la Constitución de 1999 no considera el derecho de propiedad como un derecho fundamental, de naturaleza preconstitucional, sino que siguiendo la tradición de la Constitución de 1961, la incluye entre los derechos económicos. Esta línea es seguida en otras constituciones europeas y americanas que no catalogan la propiedad entre los derechos fundamentales e inviolables, sino entre los derechos económicos subordinados a los intereses generales y regulados por la ley», lo que le lleva a concluir que se trata de un derecho constitucional menor dentro de los derechos económicos. Siendo esta afirmación correcta desde la perspectiva del derecho comparado, debe matizarse pues en la realidad nacional, la Constitución de 1999 no distingue entre los derechos fundamentales y por ello más allá de calificarlos como civiles y políticos, por una parte; y por la otra, como económicos, sociales, culturales y ambientales, su goce y disfrute se considera irrenunciable, indivisible e interdependiente. A ello se suma que al ser todos tutelables a través de los medios de protección constitucional, resulta posible formular la demanda de amparo constitucional, para obtener el restablecimiento de la situación jurídica del derecho fundamental de propiedad –al igual que de los demás derechos fundamentales–, por parte de los órganos que ejercen el Poder Judicial.

(35) GALLARDO VAUDO, C., y SALDARRIAGA LÓPEZ, N., «La desnaturalización del derecho de propiedad privada en la jurisprudencia agraria», en (L. Louza Scognamiglio, coord.) *La propiedad privada en Venezuela. Situación y Perspectivas*, FUNEDA, Caracas, 2016, p. 90.

(36) Artículos 116 y 271 de la Constitución de 1999.

(37) VILLEGAS MORENO, J. L., ob. cit., p. 571.

(38) DOMÍNGUEZ GUILLÉN, M. C., *Derecho Civil Constitucional (La constitucionalización del Derecho Civil)*, CIDEP, Caracas, 2018, pp. 134-135.

(39) VILLEGAS MORENO, J. L., ob. cit., pp. 570-578.

(40) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., «La formación, trayectoria, significado, estado de la doctrina y enseñanza del dominio público en Venezuela», en *El dominio público en Europa y Latinoamérica*, Arequipa, 2015, pp. 449-476.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

enumerarlos menciona a los yacimientos mineros y de hidrocarburos, las costas marinas (41) y todas las aguas, cuya titularidad se le atribuye a la Nación (42) (mencionada impropriamente como sinónimo de Estado).

Expuesta brevemente la evolución del derecho de propiedad, entre el modelo de Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho, seguidamente se procederá a analizar la institución de la expropiación que constituye el objeto central de este trabajo.

3. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN

La Constitución de 1999 reconoce los principios de la legalidad (43), de separación de las ramas del Poder Público (44), de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas (45), de la tutela judicial efectiva (46) y de responsabilidad de los órganos que ejercen el Poder Público (47), que constituyen los fundamentos de un Estado social de Derecho, que persigue como uno de sus fines esenciales, la garantía de cumplimiento de los principios, valores, derechos y libertades reconocidos en la Constitución.

En este contexto constitucional se establece el artículo 115 de la Constitución, en el cual se reconoce como uno de los derechos fundamentales de las personas, el derecho de la propiedad, en plena sintonía con las Convenciones Internacionales en materia de Derechos Humanos, que tienen jerarquía constitucional e integran el bloque de la constitucionalidad. En tal sentido establece:

«Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general».

Es posible advertir de la norma parcialmente transcrita, que el constituyente previó la posibilidad de que se establezcan contribuciones, restricciones y obligaciones a la titularidad del derecho de propiedad a través de la ley, en cuyo caso, deberán ser toleradas por los particulares, siempre que sean proporcionales, razonables y necesarias; lo que en definitiva reafirma que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, pero que a los fines de garantizar que no se menoscabe, anule o restrinja a extremos intolerables o irracionales que hagan desaparecer el «contenido esencial», se ha establecido en el mismo artículo lo siguiente:

«Solo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes».

(41) Artículo 12 de la Constitución de 1999.

(42) Artículo 304 de la Constitución de 1999.

(43) Artículos 7, 137, 156.32 y 187.1 de la Constitución de 1999.

(44) Artículo 136 de la Constitución de 1999.

(45) Artículos 25, 27 y 259 de la Constitución de 1999.

(46) Artículos 26, 27, 49 y 259 de la Constitución de 1999.

(47) Artículos 6, 25, 30, 49.8, 139, 140 y 259 de la Constitución de 1999.

Este artículo constituye el fundamento jurídico que utiliza el Estado para realizar una intervención extrema sobre un derecho, al punto de extinguir forzosamente tanto la titularidad de la propiedad como de los demás bienes y derechos de contenido patrimonial, que se encuentran en la esfera jurídica de las personas.

Ahora bien, el ejercicio de la potestad expropiatoria del Estado, lo atribuya la Ley a la Administración Pública y ésta no puede actuar de manera irrestricta, por el contrario, el ordenamiento jurídico establece límites para su ejercicio (48); los cuales se encuentran establecidos en favor de las personas titulares de bienes del dominio privado, que puedan ser afectados en sus derechos por el ejercicio de esta potestad pública. A estos límites la doctrina científica los denomina garantías: unas son de tipo jurídico, que pueden encontrar *ex ante* o *ex post*; y las otras, son económicas.

Lo anterior permite afirmar, que la institución de la expropiación desempeña un doble rol en el ordenamiento jurídico, pues por una parte, constituye un título competencial para la intervención sobre el derecho de propiedad privada y los demás derechos de contenido patrimonial, conforme al cual, los entes con potestad expropiatoria, actuando dentro de los supuestos previstos en la Constitución y desarrollados por las leyes pueden actuar para sacrificar la propiedad y demás bienes en aras del interés social o de la utilidad pública; y por el otro, constituye una garantía a favor de las personas, frente a la potestad de los órganos que ejercen el Poder Público, de eventualmente anular, menoscabar o suprimir su derecho de propiedad o de cualquier otro bien, sin que medie previamente sentencia firme, además del pago previo y oportuno de la justa indemnización.

Es así como el artículo 115 de la Constitución, se encuentra desarrollado esencialmente en dos textos legales, como lo son la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social que regula el procedimiento que se debe llevar a cabo para realizar la expropiación ordinaria (49); a los efectos de distinguirla de la regulada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (50), que contiene algunas reglas para efectuar la expropiación en materia agraria, como igualmente lo hacen otras leyes sectoriales, pero remitiendo en lo que no se encuentra expresamente contemplado en ellas, a la aplicación la Ley general en la materia.

Por tanto será este texto el que se utilizará como referencia para el estudio de la institución de la expropiación, sin perjuicio de alguna referencia a normas puntuales en otras leyes que la complementen.

4. LA FORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN

El régimen jurídico de la expropiación conduce al análisis de concepto desde la perspectiva jurisprudencial, de la doctrina científica y de la ley, en función de su evolución cronológica.

(48) Artículo 141 de la Constitución de 1999.

(49) Gaceta Oficial núm. 37.475, de 1 de julio de 2002.

(50) Gaceta Oficial núm. 5.991, de 29 de julio de 2010.

4.1 EL CONCEPTO JURISPRUDENCIAL DE EXPROPIACIÓN

Igual que ha sucedido con otras instituciones jurídicas, la conceptualización llegó de la mano de las decisiones jurisdiccionales.

Tanto la Corte Federal y de Casación como su sucesora la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa definen la expropiación como «una institución de Derecho Público mediante la cual la Administración para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa indemnización(51)».

Este concepto merece un comentario especial, pues al referirse a la adquisición de bienes muebles o inmuebles efectúa una distinción que restringía la norma constitucional, ya que el artículo 101 de la Constitución de 23 de enero de 1961, vigente para el momento en que se dictaron los últimos fallos, así como el artículo 115 de la Constitución de 30 de diciembre de 1999, al referirse a los bienes objeto de expropiación, hacen alusión a «cualquier clase de bienes», sin circunscribir la expropiación a los bienes muebles o inmuebles exclusivamente.

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, –que como luego se explicará era un tribunal de primera instancia en materia expropiación, cuando el ente expropiante era del ámbito nacional–, definió la expropiación como una «institución de Derecho Público en virtud de la cual se actúa a favor de una causa de utilidad pública o de interés social, a los fines de trasladar el derecho del propietario sobre la misma en un derecho a la justa indemnización. En efecto, es el medio jurídico en cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro, por causa de utilidad pública, previa justa indemnización(52)».

En esta definición se pone el acento en que la expropiación recae sobre el derecho de propiedad, siempre que exista una causa de utilidad pública justificante de tal actuación y de que se produzca la previa y justa indemnización, antes de la transferencia de la propiedad.

Más recientemente, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, refiriéndose a la potestad expropiatoria ha señalado que «es la facultad de decretar la expropiación de determinados bienes y en consecuencia, de trasladar coactivamente la titularidad de bienes de dominio privado al patrimonio y dominio del ente expropiante que tiene su justificación en el interés de la comunidad, en la utilidad pública de su propio fin; y el expropiado, como tal, encuentra constitucionalmente consagrada la garantía de un procedimiento legalmente establecido, así como la garantía de una justa indemnización. Puede entonces afirmarse que la expropiación es una institución de derecho público, que reviste suma importancia puesto que se trata de una figura que atiende a la satisfacción de necesidades colectivas y encuentra justificación en la misma finalidad legal de utilidad pública(53)».

Aunque este fallo abreva de los anteriores, introduce en la definición el aspecto garantista con la finalidad de destacar la necesidad del derecho al debido proceso legal, en los casos de actuaciones que están destinadas a afectar derechos fundamentales, como ocurre con la institución de la expropiación.

(51) CFC-SF, sentencia de 14 de marzo de 1952, Gaceta Forense núm. 10, 1952, pp. 133-134; CSJ-SPA, sentencia de 24 de febrero de 1965, Gaceta Oficial núm. 27.676, de 24 de febrero de 1965.

(52) CPCA, sentencia de 15 de agosto de 1988.

(53) TSJ-SPA, sentencia de 9 de abril de 2002.

4.2 EL CONCEPTO DOCTRINAL DE EXPROPIACIÓN

Se debe destacar que Lares Martínez considera que «la expropiación es una institución de derecho público en virtud de la cual la Administración, con fines de utilidad pública o social, adquiere coactivamente bienes pertenecientes a los administrados, conforme al procedimiento determinado en las leyes y mediante el pago de una justa indemnización (54)».

En esencia asume el criterio del Máximo Tribunal, pero debe advertirse que no solo son expropiables los bienes pertenecientes a los particulares, sino que también pueden ser expropiados los bienes del dominio privado de los entes públicos.

Para Muci Borjas la expropiación es una «institución de Derecho Público mediante la cual el Estado –lato sensu–, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes, siguiendo un procedimiento legal determinado y pagando una justa indemnización (55)».

Por su parte, Brewer-Carías asume la definición de la Corte Suprema de Justicia y a partir de allí devela las características de la institución expropiatoria (56).

4.3 EL CONCEPTO LEGAL DE EXPROPIACIÓN

El artículo 2 de la reforma de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, señala que se considera que la expropiación es «una institución de derecho público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o de algún otro derecho de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización».

Este concepto recoge las posiciones precedentes que ha reiterado la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo de Justicia como de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y que han sido estudiadas por la doctrina científica nacional.

5. LAS DISTINTAS ETAPAS DE LA EXPROPIACIÓN

Lo anterior permite señalar que la expropiación es una institución de Derecho Público, en virtud de la cual un ente público en ejercicio de la potestad legalmente establecida, traslada coactivamente cualquier clase de bienes o derechos que se encuentren dentro del dominio privado de otro ente público o de los particulares, al

(54) LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, p. 685.

(55) MUCI BORJAS, J. A., *La retrocesión en la expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 17.

(56) BREWER-CARIÁS, A. R., «Introducción General al Régimen de la Expropiación», en *Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 9-10; *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica. Tomo V: La acción de la Administración: Poderes, Potestades y las Relaciones con los Administrados*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 449.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

dominio público, cuando media una causa de utilidad pública o interés social, previo decreto de afectación, mediante un proceso contradictorio y el pago de una oportuna y justa indemnización a la persona titular del bien o derecho patrimonial expropiado.

De la definición anterior se pueden sustraer los siguientes elementos:

5.1 INSTITUCIÓN DE DERECHO PÚBLICO

La consideración de la expropiación como una institución de Derecho Público es consecuencia de que las normas que la regulan gozan de tal naturaleza y más concretamente de la rama del Derecho Público que se conoce como Derecho Constitucional, que la reconoce y del Derecho Administrativo que la desarrolla.

Debe señalarse que la normativa que regula la institución de la expropiación es de orden público, según lo señala la jurisprudencia «porque ese derecho del Estado establecido en la Constitución Nacional constituye una limitación a otro que ella misma reconoce y garantiza a los habitantes de la República, como es el de la propiedad. Por consiguiente, el quebrantamiento de cualquiera de estas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes (57)», porque son normas de carácter imperativo.

Además cabe precisar, que el Estado al expropiar ejerce una potestad pública otorgada expresamente por la Constitución y la indemnización que recibe la persona cuyos derechos son expropiados no es propiamente un precio, sino una compensación económica que por mandato constitucional, corresponde al propietario y demás titulares de derechos reales sobre el bien expropiado.

Tal aserto es trascendental para entender que la expropiación es una institución de «derecho», afirmación ésta que aunque parezca obvia, luce necesaria su reiteración luego de conseguir una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, –afortunadamente aislada–, que incurre en el desacierto de considerar, –que en el caso en examen–, se produjo una «expropiación de hecho», dado que no se había seguido el trámite procedimental para extinguir el derecho de propiedad. Ello lleva al órgano jurisdiccional a concluir que al haberse producido una actuación de hecho e ilegal que califica de «vía de hecho», se produjo una expropiación no ajustada a la ley, que en dicho caso constituye una «expropiación de hecho (58)».

Esta posición del Máximo Tribunal fue poco acertada, toda vez que la expropiación *per se* implica una actuación de derecho y cualquier ataque, desconocimiento o menoscabo al derecho de propiedad o a otro derecho patrimonial, que se realice sin cumplir con la garantía expropiatoria, constituye una vía de hecho (59), en la cual los órganos que ejercen el Poder Público al transgredir de forma burda, grosera, un derecho fundamental actuando en violación de la ley, quedan despojados de las potestades y privilegios de que gozan en el procedimiento expropiatorio.

Ello así, si no se ha cumplido el procedimiento expropiatorio no es correcto hablar de «expropiación de hecho», pues se trata de un ataque a la propiedad o a los

(57) CSJ-SPA, sentencia de 9 de febrero de 1980, *Revista de Derecho Público* núm. 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 152.

(58) CSJ-SPA, sentencia de 3 de octubre de 1990, *Revista de Derecho Público* núm. 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 215.

(59) TORREALBA SÁNCHEZ, M. A., *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.

derechos patrimoniales, que puede ser calificado según el caso, de requisición, comiso, destrucción o confiscación (60); pero jamás de expropiación, toda vez que la expresión «expropiación de hecho» constituye una *contradictio in terminis*, que repugna al ordenamiento convencional, constitucional y legal.

5.2 LEGITIMADO ACTIVO

La legitimación activa para el ejercicio de la potestad expropiatoria de acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social, corresponde al Estado, entendiendo por tal a la República; a los entes político-territoriales menores, como los Estados, el Distrito Capital y los Municipios (61); y a aquellos sujetos de derecho diferentes del Estado, que se encuentran integrados a su organización, como los institutos autónomos. Además se consideran como legitimados activos a los particulares y las empresas debidamente autorizadas (62).

Se puede afirmar que –como lo señala Brewer-Carías– «pueden actuar como entes expropiantes las personas jurídicas estatales y además, excepcionalmente, aquellas personas jurídicas no estatales debidamente autorizadas, como los concesionarios o contratistas de obras, actividades o servicios públicos (63)».

En definitiva, la Ley admite que los concesionarios y los contratistas de obras públicas también pueden ejercer la potestad expropiatoria y como consecuencia pueden ser legitimados activos de dicho procedimiento, cuando se subrogan en los derechos y obligaciones del ente que otorga la concesión o realiza la contratación.

Siendo la potestad expropiatoria, una potestad pública, solo se le debería atribuir con carácter de exclusividad a los entes públicos (64) y no se les debería otorgar a los particulares, aun cuando ejerzan la actividad de concesionarios o contratistas. Con respecto a la potestad expropiatoria establecida a favor de los particulares, se es conteste con la posición sostenida por Brewer-Carías, quien considera que la potestad expropiatoria solo corresponde a los entes públicos y que cuando sea necesario poner los bienes objeto de expropiación

(60) BREWER-CARÍAS, A. R., «Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano», en *Revista de Control Fiscal* núm. 94, Contraloría General de la República, Caracas 1979, pp. 61-84; *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica. Tomo V: La acción de la Administración: Poderes, Potestades y las Relaciones con los Administrados*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 431-448.

(61) PEÑA SOLÍS, J., «El régimen de las personas jurídicas públicas (entes públicos) en Venezuela», en *Estudios de derecho administrativo. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, pp. 313-367; BREWER-CARÍAS, A. R., «El Estado, la República y la Nación. Precisión sobre las personas jurídicas estatales en la Constitución de 1999 y sobre el error en el que incurrió la Sala Constitucional al confundir la “Nación” con la “República”», en *Revista de Derecho Público* núm. 134, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 205-216.

(62) Artículo 3 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(63) BREWER-CARÍAS, A. R., «Introducción General al Régimen de la Expropiación», en *Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 21; *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica. Tomo V: La acción de la Administración: Poderes, Potestades y las Relaciones con los Administrados*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 458.

(64) BREWER-CARÍAS, A. R., *Urbanismo y Propiedad Privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 419.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

en manos de los particulares, se debe realizar a través de la figura del beneficiario de la expropiación (65).

El Decreto-Ley núm. 318, sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el régimen de Concesiones (66), establece que la potestad expropiatoria para la concesión de obras o servicios públicos corresponde al ente concedente. En tanto que la Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico (67), remite en materia de expropiación a la ley que regula la materia expropiatoria y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (68), le atribuye al Ejecutivo Nacional la potestad expropiatoria de los bienes necesarios, para que los operadores a quienes les sea exigible la obligación del servicio universal, reciban los bienes como beneficiarios de la expropiación (69).

5.3 BIENES OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN

El artículo 115 de la Constitución establece que pueden ser objeto de expropiación, cualquier clase de bienes, razón por la cual la Ley de Expropiación para desarrollar dicha norma señala que son expropiables «los derechos y bienes pertenecientes a los particulares (70)», expresión esta que implica una restricción subjetiva, respecto de los titulares de derechos y bienes patrimoniales que son personas jurídicas de Derecho Público.

Esta redacción fue poco afortunada, no solo porque tanto la doctrina científica como la jurisprudencia han admitido la expropiación de los bienes patrimoniales de los órganos y entes del Estado, sino porque la propia Ley reconoce que en ningún caso procederá la expropiación sobre bienes pertenecientes a la República, los Estados, el Distrito Capital o los Municipios que conforme a las respectivas leyes nacionales no puedan ser enajenados (71). En consecuencia, si procede la expropiación de los bienes de las personas jurídicas antes mencionadas que puedan ser enajenados.

Sin embargo, hay que reconocer que el legislador al regular los requisitos de la expropiación señala que procede «la expropiación de bienes de cualquier naturaleza», entre los cuales se incluyen aquellos de valor artístico, histórico, arquitectónico o arqueológico (72).

Ello así, cabe preguntarse ¿qué clase de bienes pueden ser objeto de expropiación?. Al respecto debe destacarse que los bienes del dominio público no son objeto de expropiación, porque éstos presentan como características fundamentales que son inalienables, imprescriptibles e inembargables (73). Estas características excluyen

(65) BREWER-CARÍAS, A. R., ob. cit., pp. 420-421.

(66) Gaceta Oficial n.º 5.394, de 25 de octubre de 1999.

(67) Gaceta Oficial núm. 39.573, de 14 de diciembre de 2010.

(68) Gaceta Oficial núm. 39.610, de 7 de febrero de 2011.

(69) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., *Telecomunicaciones, Regulación y Competencia*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 366-367.

(70) Artículo 1 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(71) Artículo 9 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(72) Artículos 7 y 60 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(73) Artículo 9 del Decreto Ley Orgánica de Bienes Públicos, *Gaceta Oficial* núm. 6.155, de 19 de noviembre de 2014.

del tráfico comercial a los bienes del dominio público y siendo la expropiación una venta forzosa (74), estos bienes no pueden ser objeto de expropiación.

Los bienes del dominio público que sean desafectados del uso público o de la prestación de un servicio público, pasan al dominio privado del ente al cual pertenecen y entonces pueden ser objeto de expropiación.

Esto presenta dos excepciones, que se encuentran en la Constitución, la cual establece que las tierras baldías «existentes en las dependencias federales y las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento solo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra», la otra excepción, es que «los ejidos son inalienables e imprescriptibles (75)».

También pueden ser objeto de expropiación todos los bienes de los particulares. Aquí corresponde hacer una especial mención en cuanto se refiere a los derechos subjetivos creados por actos administrativos, los cuales una vez firmes solo pueden ser suprimidos mediante expropiación (76) y no como lo han sostenido la jurisprudencia y doctrina científica mayoritaria, mediante el ejercicio de la potestad revocatoria con una indemnización compensatoria.

Como se señaló antes, el ente con potestad expropiatoria traslada los bienes objeto de la expropiación al dominio público en forma coactiva o forzosa, esto ha significado, que una vez dictado el decreto de afectación el sujeto expropiado no podía discutir si el ente expropiante necesitaba o no su propiedad, siempre que fuese para un fin público o por razones de interés social. De allí que cuando la jurisprudencia ha sostenido que la expropiación se va a producir «por las buenas o por las malas», quería decir, que la transferencia de los derechos se produciría lo aceptase o no el sujeto expropiado, siempre que se hiciera con sujeción plena a la Ley y al Derecho.

5.4 LEGITIMADO PASIVO

No puede haber proceso de expropiación sin presuntos propietarios, pues los bienes que no tuvieren dueños son de la República y la expropiación debe dirigirse contra algún propietario conocido o presunto titular de un derecho patrimonial, sin perjuicio de que se convoque a los demás interesados.

Por ello, la Ley de Expropiación (77) al referirse a los sujetos de la relación expropiatoria, señala que los legitimados pasivos son todas aquellas personas naturales o jurídicas propietarias de los bienes sobre las cuales recaiga el decreto de afectación, es decir, todo particular titular de bienes que sean susceptibles de ser expropiados, es sujeto pasivo del procedimiento expropiatorio; y también se consideran legitimados pasivos a los entes públicos que se le pretenda expropiar bienes patrimoniales, sobre los cuales ellos ejercen la titularidad.

(74) CSJ-SPA, sentencia de 12 de diciembre de 1986, *Revista de Derecho Público* núm. 28, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 159.

(75) Artículos 12 y 13 de la Constitución de 1999.

(76) ARAUJO JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*, Ediciones Paredes, Caracas, 2010, p. 376.

(77) Artículo 6 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

La doctrina científica ha señalado que el legislador al identificar legitimado pasivo con el propietario no implica que se considere que los poseedores, arrendatarios o acreedores hipotecarios no tengan derecho a ser indemnizados en el proceso expropiatorio. Al contrario, pueden hacerse parte en el juicio, ya que deben ser emplazados formalmente (78), y tienen derecho a que se les entregue parte del precio al ser consignado (79).

Al respecto luce insoslayable hacer ciertas precisiones: a) Los poseedores tendrán derecho a indemnización, solo cuando posean la propiedad con *animus domini*, porque si poseen en nombre de otro la indemnización se recibirá en nombre de quien se posee; b) Los arrendatarios, tendrán derecho a indemnización, siempre que acrediten tener tal carácter, es decir, siempre que demuestren la existencia de un verdadero derecho real sobre el bien objeto de la expropiación; c) Los acreedores hipotecarios, siempre van a tener derecho a ser indemnizados, ya que al producirse la expropiación, los derechos que tienen sobre el bien expropiado se trasladan al monto de la indemnización.

5.5 CAUSA EXPROPIANDI

En el ordenamiento jurídico nacional, se estableció que la *causa expropriandi* se justifica en la necesidad de satisfacer una utilidad pública o un interés social. En este sentido tanto la doctrina científica como la jurisprudencia son contestes en señalar que la *causa expropriandi* es la utilidad pública o el interés social, los cuales han sido considerados como conceptos jurídicos o términos legales indeterminados, razón por la cual no se han definido previamente con la certeza que exigen los asuntos jurídicos; estos conceptos varían en el tiempo, son diferentes en cada sociedad y en cada Estado (80).

Así se tiene que durante la concepción del Estado liberal burgués, estas nociones eran desconocidas; en esta época que se caracterizó por el Estado gendarme se utilizó en un primer momento, la noción de necesidad pública o utilidad general, la cual podía ser discutida por los particulares. Luego se pasó a hablar de uso público y más tarde de interés público, para llegar así a la noción de obras públicas y de obras de utilidad pública. Fue durante la tercera década de este siglo xx, que se introducen las nociones de utilidad pública o social y de interés público o social, constituyendo este momento, el inicio del reconocimiento del contenido social del derecho de propiedad (81).

Finalmente, el Estado social de Derecho proclama la función social del derecho de propiedad y en consecuencia, establece que ésta podrá ser sacrificada por razones de utilidad pública o interés social.

(78) Artículo 24 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(79) Artículos 48 y 49 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social. BREWER-CARÍAS, A. R., «Introducción General al Régimen de la Expropiación», en *Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 25.

(80) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., *Estudio Jurisprudencial de las nulidades, potestades de la Administración y poderes del juez en el Derecho Administrativo (1930-2011)*, FUNEDA, 2.^a ed., Caracas, 2013, pp. 90-92.

(81) BREWER-CARÍAS, A. R., «El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela», en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 1139-1246.

Esta declaratoria de utilidad pública o interés social, la realiza un órgano que ejerce el Poder Público. La declaratoria ordinariamente es efectuada por el órgano legislativo que ejerce el Poder Público, de cada uno de los entes político-territoriales. Ello así, cuando la expropiación se vaya a ejecutar con fondos o recursos nacionales, corresponde al Poder Legislativo Nacional por órgano de la Asamblea Nacional decretar la utilidad pública o el interés social; a nivel estatal la declaratoria la realizan los Consejos Legislativos; y a nivel municipal la declaratoria está atribuida a los Concejos Municipales.

Excepcionalmente, los gobernadores de los estados podrán realizar la declaratoria de utilidad pública o interés social, en casos de urgencia comprobada y cuando el Consejo Legislativo respectivo esté en receso.

La ley establece que el Poder Ejecutivo Nacional tiene la facultad para decretar de utilidad pública, la posesión por parte del Estado de los terrenos y construcciones que considere necesarios para la seguridad o defensa de la República.

No obstante, para captar el sentido de la expropiación y el objetivo de la *causa expropriandi* hay que advertir que aquella no se constituye en un fin en sí mismo, sino que es un instrumento al servicio de una necesidad pública o un interés general, cuya satisfacción están obligados a garantizar los órganos que ejercen el Poder Público.

La declaratoria de utilidad pública o interés social que realiza el órgano legislativo que ejerce el Poder Público, es decir la Asamblea Nacional puede ser de carácter general o de carácter singular. La declaratoria de utilidad pública o social de carácter general se encuentra establecida en el artículo 14 de la Ley de Expropiación, el cual exceptúa de dicha declaratoria a todas las obras enumeradas en esa norma. Al analizar la disposición en comentario, Lares Martínez señala que prácticamente resulta innecesaria la declaratoria de utilidad pública porque la enumeración que realiza el artículo 14 es tan amplia «que de hecho las excepciones se convierten en regla (82)». La declaratoria de utilidad pública o interés social de carácter singular se encuentra contenida en leyes especiales.

De manera enunciativa se pueden mencionar como ejemplos, que las obras públicas o servicios públicos a ser otorgados mediante concesión son declaradas de utilidad pública, por el artículo 58 del Decreto-Ley núm. 318, sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el régimen de Concesiones, y por otra parte, la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, declara de utilidad pública y social, el establecimiento y desarrollo de las redes de telecomunicaciones.

5.6 DECRETO DE AFECTACIÓN

La fase administrativa se inicia con el «decreto de expropiación» o «decreto de ejecución», que implica para los propietarios la obligación de ceder los bienes de su propiedad. Este decreto da comienzo a la intervención del órgano ejecutivo que ejerce el Poder Público en el procedimiento expropiatorio. La jurisprudencia ha señalado que el decreto de expropiación es el paso inicial del procedimiento

(82) LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, p. 609.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

administrativo expropiatorio, que es indispensable para determinar los bienes y establecer la indemnización a pagar.

El decreto de expropiación puede ser definido como el acto jurídico mediante el cual la autoridad administrativa expresa su interés formal en realizar una obra o actividad que la ley ha declarado de utilidad pública o de interés social y de proceder a la expropiación de los bienes que dicho acto afecta, por ser indispensables para la realización de tal fin de utilidad pública o interés social. Este decreto tiene carácter particular y concreto; él especifica el bien o los derechos objeto de expropiación, se debe indicar con precisión la situación de los derechos, los bienes y los linderos o los lugares donde se encuentran o pueden ser localizados.

El denominado decreto de expropiación o afectación, no es un decreto propiamente dicho en los términos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (83), pero su naturaleza es evidentemente la de un acto administrativo y más específicamente, la de un acto administrativo individual, que produce efectos particulares sobre el patrimonio de sus destinatarios (84).

Ahora bien, dado que el decreto de afectación constituye un acto administrativo que menoscaba derechos subjetivos –reconocidos convencional, constitucional, legal, contractual o unilateralmente– y que además supone la aplicación de términos jurídicos indeterminados (85), deberá ser debidamente motivado y ajustado al principio de proporcionalidad, para asegurar que el acto administrativo no lesione tales derechos arbitrariamente y que pueda ser objeto de los respectivos controles administrativos o jurisdiccionales.

La Corte Suprema de Justicia al analizar el contenido del decreto de afectación, señaló que al no existir constancia del fin por el cual se declara la utilidad pública, se produce una violación del derecho de propiedad. Además señala que el decreto que declara la afectación no es un acto traslativo de la propiedad, por lo que no puede mediante el mismo desconocerse el contenido esencial del derecho de propiedad y en consecuencia no puede prohibirse o limitarle al titular del derecho, la posibilidad de realizar mejoras, bienhechurías, construcciones o disposición del bien objeto de expropiación, pues ello solo es posible mediante sentencia firme y el pago de una justa indemnización, oportunidad en la que se formaliza el acto jurídico de transmisión del derecho de propiedad (86).

La Ley de Expropiación preceptúa que el decreto de expropiación, consiste en la declaración de que la ejecución de una obra requiere la adquisición forzosa de la totalidad de un bien o varios bienes, o parte de los mismos (87). Agrega que este decreto de expropiación o afectación debe ser dictado por el órgano administrativo nacional, estatal o municipal, al cual ha sido otorgada la potestad expropiatoria de acuerdo a la ley.

(83) Artículo 15 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Gaceta Oficial núm. 2.818, de 1 de julio de 1981.

(84) CSJ-SPA, sentencia de 13 de julio 1995, *Revista de Derecho Público* núm. 63-64, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, pp. 487-489; CSJ-SPA, sentencia de 20 de julio de 2000, *Revista de Derecho Público* núm. 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 462-466.

(85) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., *Estudio Jurisprudencial de las nulidades, potestades de la Administración y poderes del juez en el Derecho Administrativo (1930-2011)*, FUNEDA, 2.^a ed., Caracas, 2013, pp. 90-92.

(86) CSJ-SPA, sentencia de 8 de febrero de 1996, *Revista de Derecho Público* núm. 65-66, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 438.

(87) Artículo 5 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

Siendo el decreto de expropiación un título ejecutivo, su efecto fundamental –tal como lo señaló la Corte Federal y de Casación–, es que los propietarios estén obligados a transmitir al Estado *ipso facto* los bienes que hayan sido afectados. Los propietarios no deberían negarse a transferir la propiedad, la transmisión en principio es forzosa para los dueños y necesaria para la realización del fin de utilidad pública o interés social, que persigue el ente expropiante (88). No obstante, ello no impide que los destinatarios del decreto puedan ejercer las acciones judiciales que consideren pertinentes en tutela de sus derechos.

La otra consecuencia del decreto de expropiación que opera en beneficio del ente expropiante y en perjuicio de los propietarios es la posibilidad de ocupación temporal del bien, a fin de hacer estudios para la elaboración de proyectos o para el replanteamiento de la obra y para el establecimiento de estaciones, talleres, almacenes que se requieran para la construcción de la obra.

Además de la afectación normal de los bienes a expropiar, también se pueden producir: afectaciones eternas, afectaciones masivas y afectaciones tácitas, que suponen una lesión ilegítima del derecho de propiedad. Estas afectaciones se producen con respecto a los bienes inmuebles que van a ser expropiados por razones de urbanismo o de ordenación del territorio (89).

La Ley de Expropiación no estableció ninguna consecuencia jurídica respecto a la irregularidad que se produce cuando las afectaciones se transforman en eternas o se realizan de forma masiva. En efecto, ante la ilicitud que se genera por los decretos de afectación que no determinan los bienes afectados, sobre los cuáles se pretende la expropiación (afectaciones masivas) o que no contemplan lapso alguno para su ejecución y por tanto los derechos o bienes permanecen afectados de manera indefinida en el tiempo (afectaciones eternas), no se dispuso expresamente una solución, por lo que conforme a lo establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se deberá aplicar la retrocesión (90).

En tal sentido, la jurisprudencia venezolana ha resuelto para los casos de afectaciones eternas –sin límite de tiempo–, la aplicación de la teoría del decaimiento del acto o decreto de expropiación, de manera que cuando éstos no establezcan lapso para la ejecución de la expropiación, se debe aplicar en virtud de la analogía jurídica lo resuelto expresamente en otros textos legales, para casos semejantes o materias análogas (91).

Posteriormente se ha advertido, que en los casos de retardos injustificados en la ejecución del decreto de expropiación, se puede producir una compensación por los daños causados en virtud de la demora, susceptible de incluirse dentro del cálculo de la indemnización a pagar al propietario afectado por la expropiación del inmueble; pero ello no constituye a dicho retardo en un vicio que afecte la validez del decreto (92).

(88) CFC-SP, sentencia de 14 de marzo de 1952, Gaceta Forense núm. 10, Caracas, 1952, p. 125.

(89) BREWER-CARÍAS, A. R., *Urbanismo y Propiedad Privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 435 a 467; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. «Las afectaciones y los mecanismos jurídicos para su control», en *Revista de la Fundación Procuraduría*, núm. 17, Caracas, 1997, pp. 43-65.

(90) Artículo 69 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Gaceta Oficial núm. 3.238, de 11 de agosto de 1983. MUCI BORJAS, J. A., «El derecho a la retrocesión en la expropiación forzosa y la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en fecha 8 de diciembre de 1988», en *Revista de Derecho Público* núm. 37, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 155-162.

(91) CSJ-SPA, sentencia de 10 de agosto de 1993.

(92) TSJ-SPA, sentencia de 11 de abril de 2002.

5.7 ARREGLO AMIGABLE

Luego de publicado el decreto de expropiación, el ente expropiante gestionará los trámites de adquisición de bien afectado por un arreglo amigable con los propietarios (93).

El objeto del arreglo amigable es precaver la fase judicial del procedimiento expropiatorio o como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, el arreglo amigable tiene por objeto evitar la instauración del juicio expropiatorio (94) cuando la situación puede ser resuelta extrajudicialmente a través del convenimiento de la procedencia de la expropiación, entre el ente expropiante y la persona titular del bien expropiado.

En este sentido, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que el arreglo amigable es una fase previa al juicio expropiatorio que tiene por objeto evitar mediante el convenimiento de la persona cuyos derechos o bien es expropiado, el juicio expropiatorio y proceder *ipso facto* al justiprecio, la entrega del inmueble y el pago del precio (95).

Anteriormente, el arreglo amigable no era un requisito indispensable para acudir ante los órganos jurisdiccionales (96). No obstante, la Ley de Expropiación al regular el arreglo amigable con carácter obligatorio, pretende evitar la instauración de procesos judiciales innecesarios.

Quizás uno de los aspectos más polémicos tiene que ver con la determinación de la naturaleza jurídica del arreglo amigable. En efecto, existen diversos criterios al respecto.

Para determinar la naturaleza jurídica del arreglo amigable, es necesario acudir a la doctrina científica y a la jurisprudencia, pero cabe destacar que no ha existido uniformidad de criterios, tal como se verá a continuación:

La Corte Federal y de Casación, señaló que el arreglo amigable es un convenio privado; pero no es una venta voluntaria, lo que lo distingue del contrato de compra-venta (97).

Posteriormente, la Procuraduría General de la República señaló que el arreglo amigable es un negocio jurídico de especial naturaleza, que se encuentra establecido «dentro de un procedimiento legal de eminente orden público, y regido por normas de Derecho Administrativo, por cuanto se orienta a la consecución de un fin de interés público (98)».

Años más tarde, la Corte Suprema de Justicia estableció que siendo el arreglo amigable parte del procedimiento expropiatorio que es un instituto de Derecho Público, mal puede ser catalogado como de naturaleza privada (99). Aquí se

(93) Artículo 22 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(94) CSJ-SPA, sentencia de 20 de agosto de 1982, *Revista de Derecho Público* núm. 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 208; CSJ-SPA, sentencia de 26 de abril de 1995.

(95) CPCA, sentencia de 16 de julio de 1987, *Revista de Derecho Público* núm. 31, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987. pp. 146-147.

(96) CPCA, sentencia de 22 de enero de 1987, *Revista de Derecho Público* núm. 29, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, p. 149.

(97) CFC-SP, sentencia de 14 de marzo de 1952, *Gaceta Forense* núm. 10, Caracas, 1952, pp. 125-126.

(98) Doctrina de la Procuraduría General de la República, Caracas, 1964, p. 143.

(99) CSJ-SPA, sentencia de 13 de junio de 1966.

produce una rectificación por la Corte Suprema de Justicia, respecto a la posición asumida en la sentencia antes citada y posteriormente sostuvo que el arreglo amigable era un contrato, pero sin entrar a calificar de qué tipo de contrato se trata (100).

Por su parte Brewer-Carías considera que el arreglo amigable no es una compra-venta, sino en realidad es una adhesión a la expropiación, es allanarse a la potestad expropiatoria (101).

La doctrina más moderna de la Procuraduría General de la República ha considerado al arreglo amigable como un acto administrativo que para su eficacia requiere de la aceptación del particular (102). Este criterio adoptado por la Procuraduría General de la República es poco afortunado y constituye una involución con respecto a la posición que ese organismo había asumido con anterioridad. Se considera que esta postura es errada porque es bien sabido que la eficacia de los actos administrativos se fundamenta en el principio de ejecutividad, según el cual el acto es *per se* un título ejecutivo, que tiene fuerza obligatoria y surte plenos efectos jurídicos; y también se fundamenta en el principio de ejecutoriedad, que permite la posibilidad de ejecución forzosa del acto por parte de la Administración que lo dictó, es decir, que no necesita reconocimiento de otra persona pública o privada distinta de la que lo dictó. Por tales razones carece de sentido afirmar –en el derecho nacional– que el arreglo amigable sea un acto administrativo cuya eficacia está sujeta a la aceptación del particular.

A mayor abundamiento, debe señalarse que someter la eficacia de un acto administrativo a la voluntad de los particulares contradice elementales principios que rigen el Derecho Público, como lo es el hecho de que uno de los sujetos de la relación jurídica actúa investido de potestad pública y por tal razón tiene la posibilidad de pretender imponer su decisión de manera unilateral a los destinatarios del acto.

En razón de las consideraciones precedentes no se entiende cómo la Procuraduría General de la República desconociendo su propia doctrina, pudo haber llegado a tal afirmación, que carece de todo basamento jurídico positivo.

Posteriormente se tomó el criterio que sostiene la naturaleza contractual del arreglo amigable; en tal sentido cabe destacar la opinión de Lagrange, quien señala que la adquisición que se realiza mediante un arreglo amigable es una adquisición derivativa, efecto de un negocio jurídico de Derecho Público y de naturaleza contractual (103). En igual sentido se ha pronunciado Muci Borjas (104).

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha afirmado que el arreglo amigable se erige como un contrato administrativo mediante

(100) CSJ-SPA, sentencia de 25 de noviembre de 1980.

(101) BREWER-CARÍAS, A. R., «La evolución del concepto de contrato administrativo», en *Libro Homenaje a Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 51.

(102) Doctrina de la Procuraduría General de la República, de 20 de enero de 1981, pp. 63-64.

(103) LAGRANGE, E., «Contribución al estudio de los modos de fijación de la indemnización en materia expropiatoria», en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, núm. 2, Caracas, 1986, pp. 41-42.

(104) MUCI BORJAS, J. A., *La retrocesión en la expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 103-104.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

el cual el ente expropiante conviene con el expropiado la transferencia de la propiedad y se fija el monto de la indemnización en sede administrativa, suprimiendo de esta manera el juicio expropiatorio en sede jurisdiccional (105).

Considero que el arreglo amigable constituye una convención de Derecho Público entre el ente expropiante y el titular del derecho o bien expropiado, a través de la cual ambos designan a las personas que se encargarán de fijar el precio de la indemnización dentro del procedimiento administrativo expropiatorio o dicho de otra manera, el arreglo amigable es un negocio jurídico bilateral de Derecho Público, que se lleva a cabo en la fase administrativa del procedimiento expropiatorio, en virtud del cual las partes proceden a designar los peritos que van a realizar el avalúo del bien o derecho objeto de la expropiación y de esa manera determinar el justiprecio, que debe obtener el legitimado pasivo por concepto de indemnización.

El arreglo amigable tiene por finalidad que las partes se pongan de acuerdo sobre los peritos que han de fijar el precio de la indemnización, ya que no les está permitido a las partes fijar directamente el precio (106). Una vez designados los peritos, el avalúo se someterá a las reglas establecidas en la ley y la infracción de dichas normas es motivo de invalidación del dictamen de los expertos. No acarrea la misma consecuencia el dictamen de los expertos que sea presentado extemporáneamente, la única consecuencia que conlleva es una multa para los expertos (107).

En la doctrina científica se estima que el avalúo practicado con motivo de un arreglo amigable previo al juicio expropiatorio no debería ser impugnado, porque las partes convinieron en fijar el precio mediante peritos y deben atenerse al dictamen de los mismos (108). No obstante, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido el criterio contrario y ha señalado que el avalúo de un arreglo amigable puede ser impugnado a fin de controlar su legalidad (109).

Si el dictamen de los expertos queda firme por no haber sido impugnado por ninguna de las partes o por haber sido declarada sin lugar la impugnación, el ente expropiante está obligado a pagar el monto de la indemnización y la persona titular del derecho o bien expropiado por su parte está obligada a suscribir los documentos que permitan la transferencia de la propiedad y que se produzca la protocolización del mismo en la Oficina de Registro correspondiente.

5.8 PROCESO JUDICIAL

El juicio expropiatorio es de carácter general y universal, ya que el mismo surte efectos sobre los comparecientes y sobre los terceros extraños, hasta el punto

(105) CPCA, sentencia de 20 de octubre de 2000.

(106) CFC-SP, sentencia de 14 de marzo de 1952, Gaceta Forense núm. 10, Caracas, 1952, pp. 125-126.

(107) Veinte Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República, Caracas, 1981, p. 72.

(108) BREWER CARÍAS, A. R., *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 493.

(109) CSJ-SPA, sentencia de 29 de mayo de 1978, citada en la sentencia de la CSJ-SPA, sentencia de 28 de enero de 1982, *Revista de Derecho Público* núm. 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 153-154.

que la propiedad o derecho expropiado, pasa al patrimonio del ente expropiante libre de vicios y gravámenes (110).

El juicio expropiatorio se va a iniciar toda vez que concluido el procedimiento del arreglo amigable no se haya llegado a un acuerdo y también se debe iniciar cuando se vaya a expropiar un bien del cual se desconocen sus propietarios, en virtud de que no se logra la identidad de los mismos, no se ha podido realizar el arreglo amigable y se puede requerir la ocupación previa, para el inicio de la urgente realización de la obra o actividad. Este último presupuesto para que proceda el juicio expropiatorio, solo es aplicable en los casos de la expropiación de bienes inmuebles.

5.8.1 Demanda de expropiación

La demanda de expropiación debe ser interpuesta ante los Juzgados Nacionales de lo Contencioso Administrativo –antiguas Cortes de lo Contencioso Administrativo–, cuando el legitimado activo de la relación jurídica procesal sea la persona jurídica de la República (111).

Si el legitimado activo de la expropiación son las personas jurídicas de los Estados, los Municipios, los Institutos Autónomos, los concesionarios o los contratistas, el órgano jurisdiccional competente será el tribunal de primera instancia en lo Civil de la jurisdicción del lugar donde se encuentra ubicado el inmueble a expropiar.

El libelo de demanda que contiene la pretensión de expropiación debe indicar el bien y todos los elementos que contribuyan a su identificación. Se debe señalar el nombre y apellido del propietario o de aquellas personas que tengan algún derecho sobre el bien, siempre que se sepa quiénes son dichas personas (112). Además se debe indicar si sobre el inmueble objeto de la expropiación existen gravámenes, esto es con la finalidad de emplazar a las personas acreedoras de dichos gravámenes, así como todos los requisitos generales que debe contener todo libelo de demanda, de conformidad con el Código de Procedimiento Civil.

5.8.2 Ocupación previa

La ocupación previa se encuentra condicionada a la existencia de un juicio expropiatorio. Desde el punto de vista procesal su tramitación es una incidencia, autónoma del proceso principal de expropiación.

La pretensión de ocupación previa debe efectuarse conforme a los supuestos de procedencia expresamente contemplados en la Ley, es decir, que se trate de una obra de utilidad pública, así calificada por la Ley de Expropiación (113); que la autoridad administrativa expropiante haya calificado tal obra de urgente realización; que se haya realizado el avalúo por tres peritos conforme a lo dispuesto en la Ley y que el ente expropiante consigne el monto de la suma de dinero en que se hubiese justipreciado en bien.

(110) CPCA, sentencia de 10 de mayo de 1984, *Revista de Derecho Público* núm. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 178-180.

(111) Artículo 24.6 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Gaceta Oficial núm. 39.451, de 22 de junio de 2010.

(112) Artículo 24 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(113) Artículo 14 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

Con respecto a la ocupación previa la Corte Suprema de Justicia señaló que junto a la demanda se debe acompañar una constancia de que la obra a construir es de urgente realización y a los fines de obtener que el tribunal acuerde la ocupación previa, se requiere la realización del justiprecio cuya expropiación se pretende y que el ente expropiante haya consignado el precio en el cual se justipreció el inmueble (114).

Este avalúo no es definitivo, ni vinculante y solo tiene por objeto establecer los reales daños que pueden derivarse de la ocupación previa, en razón de que puedan desaparecer o cambiar las circunstancias de hecho existentes en el inmueble.

Es por ello que el legislador dispone que la valoración no será impugnable por las partes, pues solo servirá para que el órgano jurisdiccional decrete la ocupación previa del bien y se garantice el pago del expropiado.

La ocupación previa permite que se adelante la puesta en posesión del bien al ente expropiante, lo que hace considerar que ésta participa de la naturaleza de las medidas preventivas o cautelares, pues pretende asegurar el resultado de la sentencia definitiva.

El órgano jurisdiccional antes de pronunciarse sobre la pretensión de ocupación previa, debe efectuar la correspondiente notificación al propietario y los ocupantes, en caso de haberlos y además debe realizar una inspección judicial, con la finalidad de dejar constancia de las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta, garantizando la posibilidad de que el propietario o los ocupantes hagan las observaciones que consideren pertinentes, de lo que se dejará constancia por escrito.

Si algunas de las partes o incluso ambas se vieran afectadas por la decisión judicial que resuelve respecto a la pretensión de ocupación previa pueden ejercer los recursos procedentes y ha sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia admitir la apelación en un solo efecto, contra la decisión que acuerda la ocupación previa (115).

5.8.3 Certificación de gravámenes

En el supuesto de que junto al libelo no se acompañe la certificación de gravámenes, el órgano jurisdiccional dentro del tercer día siguiente a la introducción de la demanda los solicitará a la Oficina de Registro y éstos deberán ser remitidos a la brevedad posible por el registrador.

Una vez recibidos los datos requeridos a la Oficina de Registro se debe proceder a emplazar dentro de los tres días de despacho siguiente a su recepción, a los propietarios, poseedores, arrendatarios, acreedores y a todas aquellas personas que tengan algún derecho sobre el bien a expropiar.

5.8.4 Auto de admisión

El órgano jurisdiccional competente una vez que constata que se han cumplido todos los extremos legales en el libelo de la demanda, procederá a dictar el auto de admisión, dentro de los 3 días de despacho siguientes.

(114) CSJ-SPA, sentencia de 1 de septiembre de 1981, *Revista de Derecho Público* núm. 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, pp. 143-145.

(115) CSJ-SPA, sentencia de 7 de marzo de 1985, *Revista de Derecho Público* núm. 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 183-184.

5.8.5 Emplazamiento

Tal como señala Brewer-Carías, el emplazamiento no es una citación desde el punto de vista procesal, porque ésta no se practica personalmente, sino que el libelo de la demanda, la certificación de gravámenes, el auto de admisión y emplazamiento se publican en un periódico de los de mayor circulación nacional y en alguno de la localidad donde se encuentra ubicado el bien objeto de la expropiación, siempre que en dicha localidad exista un periódico (116).

Los edictos se publicarán tres veces durante un mes, con un intervalo de diez días entre una publicación y otra. El tribunal está en la obligación de enviar al registro, tres ejemplares de los periódicos que contengan la primera publicación, estos ejemplares y los libelos de demanda se fijarán en las carteleras o puertas del Registro.

Quienes hayan sido emplazados mediante edictos, comparecerán al Tribunal personalmente o por medio de apoderados judiciales, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación. A este respecto la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que «El lapso para hacerse parte, por quienes hubieren sido señalados como dueños –propietarios, poseedores, arrendatarios, acreedores y cualquier persona que tengan algún derecho– en el libelo de expropiación a que se refiere el artículo 23 (actual 27) de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, es de diez audiencias contadas a partir de la publicación del último edicto de emplazamiento. Este lapso es ciertamente preclusivo, como lo son todos los plazos de tal naturaleza, porque su fin es convocar a los emplazados para determinado acto u oportunidad. De modo que tanto la comparecencia anticipada como la extemporánea, no resultan válidas (117)», lo que llevaba a considerar en el caso de la asistencia anticipada, que los comparecientes debían concurrir nuevamente a ratificarla dentro del lapso del emplazamiento, y de no hacerlo se tenía por no realizada y debía nombrarse al *defensor ad litem*; en tanto que la comparecencia posterior al lapso de emplazamiento, conducía a declarar inadmisibles la actuación procesal efectuada extemporáneamente, con la consecuente designación del *defensor ad litem*.

Con fundamento en la Constitución vigente (118), la comparecencia anticipada no produce ninguna consecuencia desfavorable para quien la realiza, en tanto la posterior debe conllevar la consecuencia establecida en la ley.

5.8.6 Prueba de la legitimación pasiva

Las personas que aspiren ser parte en el juicio expropiatorio deben comparecer y acreditar los derechos que pretenden tener sobre el bien a expropiar, dentro del lapso de diez días siguientes a la fecha de la última publicación, por sí o por medio de apoderado y el órgano jurisdiccional deberá efectuar la calificación de legitimado

(116) BREWER-CARÍAS, A. R., «Introducción General al Régimen de la Expropiación», en *Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 73.

(117) CPCA, sentencia de 17 de octubre de 1985, *Revista de Derecho Público* núm. 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 189-190.

(118) Artículos 26 y 257 de la Constitución de 1999.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

pasivo, mediante el análisis de los medios de pruebas, que evidencian el derecho de la persona titular de los bienes objeto de expropiación.

Respecto a los comparecientes debe tenerse en cuenta, que todos quienes los hacen dentro del lapso legal y se hacen parte en el juicio expropiatorio no tienen legitimación pasiva para cumplir las diversas etapas del proceso. Para tener legitimación pasiva en el juicio expropiatorio, los comparecientes deben presentar los medios de pruebas de manera directa e inmediata que sean fehacientes e idóneos, para que permitan acreditarle tal legitimación (119) y son consideradas como tales medios de prueba, los instrumentos.

La no identificación de todos los titulares de los derechos posibles expropiados, en caso de desconocimiento de sus datos identificatorios tiene sentido, en razón de que no forma parte del proceso expropiatorio, dilucidar la problemática relativa a la titularidad de los derechos sobre el bien expropiado.

5.8.7 Defensa *ad-litem*

Al ente expropiante no le importa la persona con la que debe enfrentarse en el proceso expropiatorio, solo le interesa adquirir el bien para la consecución de los fines que le encomienda el ordenamiento jurídico. A quienes no comparecen dentro de los diez días se les nombra un *defensor ad-litem*, quien se entenderá del proceso expropiatorio.

Si el *defensor ad-litem* no asiste en el primer día de despacho después de notificado al acto de juramentación, se entenderá que no aceptó el cargo y en tal situación el juez procederá inmediatamente a nombrar un nuevo defensor.

5.8.8 Contestación

Luego de finalizado el lapso de emplazamiento o una vez juramentado el defensor *ad-litem*, al tercer día de despacho siguiente al vencimiento del lapso fijado para la comparecencia de los emplazados, se verificará la contestación a la demanda de expropiación.

Si quienes asisten a la contestación a la demanda convienen no es procedente la homologación y si se produce solo tiene efecto de suprimir el lapso probatorio, pero el juicio continúa (120).

La potestad expropiatoria ejercida conforme a la Ley no admitía posibilidad de discusión y las personas que tuviesen algún derecho real sobre el bien objeto de la expropiación, en la oportunidad de la contestación podían hacer oposición, siempre que la misma se fundamente en que la expropiación violaba la Ley. La Corte Suprema de Justicia ha entendido que no puede ser cualquier ley sino aquella que se refiere a la materia del procedimiento expropiatorio; o, en el caso que el oponente considere que la expropiación debe ser total, porque la parcial inutiliza el bien o lo hace impropio para el uso al que se encuentra destinado. Con respecto a esta última causal de oposición la Corte Suprema de Justicia ha observado que ésta es

(119) CSJ-SPA, sentencia de 14 de agosto de 1985, *Revista de Derecho Público* núm. 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 188.

(120) CSJ-SPA, sentencia de 21 de julio de 1986, *Revista de Derecho Público* núm. 27, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 142-143.

propriadamente una solicitud de expropiación total del inmueble, por parte del propietario afectado por la decisión expropiatoria (121).

5.8.9 Lapso probatorio

Si en la contestación no se produce oposición a la expropiación, se suprime el lapso probatorio y el órgano jurisdiccional al día siguiente del vencimiento del lapso para la contestación dará inicio a la relación de la causa.

En caso de que se produzca la oposición, se abrirá un lapso probatorio de quince días de despacho para promover y producir las pruebas que fueren pertinentes (122) y que conduzcan a demostrar las causales de oposición alegadas.

5.8.10 Relación

La relación de la causa se iniciará el día de despacho siguiente al vencimiento del lapso probatorio y tendrá una duración que no podrá exceder de sesenta (60) días continuos. El día en que termine la relación, el órgano jurisdiccional debe fijar mediante auto el segundo día de despacho siguiente, para la presentación de los informes de las partes.

5.8.11 Sentencia

La sentencia se dictará dentro de los treinta días siguientes a la presentación de los informes y ésta solo se pronuncia sobre si procede o no la expropiación. Este hecho ha llevado a sostener a Brewer-Carías que ésta es una decisión con carácter mero declarativo respecto a si procede o no la expropiación y declara con o sin lugar, las oposiciones intentadas; jamás tendrá carácter constitutivo, porque no traslada la titularidad de la propiedad; en caso que la declaración sea procedente, esto solo se produce *a posteriori*, con el pago de la indemnización (123), criterio éste que fue sostenido por la jurisprudencia (124).

Con respecto a la naturaleza de la sentencia expropiatoria, Muci Borjas ha descubierto que la legislación hace una distinción –que según él confiesa desconoce su justificación– en virtud del bien que ha sido objeto del proceso expropiatorio. El citado autor luego de analizar la legislación –vigente en aquel momento y que es igual después de la reforma–, que le es aplicable a la materia expropiatoria llega a las siguientes conclusiones: cuando el bien que se expropia es un derecho de propiedad,

(121) CFC, sentencia de 30 de marzo de 1960, Gaceta Forense núm. 27, Caracas, 1960; CSJ-SPA, sentencia de 18 de marzo de 1985, *Revista de Derecho Público* núm. 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 201; CPCA, sentencia de 15 de agosto de 1988, *Revista de Derecho Público* núm. 36, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 155-156.

(122) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., «El derecho constitucional a la prueba en los procesos administrativos», en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica*, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015, pp. 887-909.

(123) BREWER-CARÍAS, A. R., *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 478.

(124) CFC-SF, sentencia de 9 de mayo de 1949; CJS-SPA, sentencia de 10 de diciembre de 1992; BREWER-CARÍAS, A. R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. 1930-1974*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1974, p. 440.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

la sentencia tiene carácter mero declarativo y cuando el bien que se expropia no es un derecho de propiedad, la sentencia tiene carácter constitutivo (125).

La distinción efectuada por Muci Borjas parece ser la más cónsona con la institución expropiatoria. En este mismo orden de ideas es preciso aclarar que la jurisprudencia ha reafirmado que el juicio expropiatorio no es la vía idónea para resolver conflictos de titularidad de derechos, sino que es simplemente mero-declarativa.

La decisión del órgano jurisdiccional trae como consecuencia fundamental que no se puede intentar ninguna acción posterior, a la sentencia recaída sobre el bien objeto de la expropiación.

La Corte Suprema de Justicia ha establecido que los problemas de titularidad y derechos sobre los bienes objeto de la expropiación, no pueden ser resueltos por el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de expropiación, sino por los jueces de la jurisdicción ordinaria y es solo cuando éste resuelva los conflictos, que corresponde al órgano jurisdiccional de la expropiación proceder al pago de quienes acrediten sus derechos (126).

El procedimiento expropiatorio puede ser desistido aun cuando se haya dictado sentencia, siempre que no se haya pagado el precio de la indemnización y para ello el ente expropiante no requiere el consentimiento de los legitimados pasivos, bastando solamente la homologación del órgano jurisdiccional (127); pero en todo caso «la Administración responde por los perjuicios que hubieren originado» como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria (128).

El proceso expropiatorio es de orden público, razón por la cual, no procede la perención, al no estar sometidos a los lapsos preclusivos que rigen los procesos ordinarios (129).

5.8.12 Avenimiento

Luego de que el tribunal pronuncia la sentencia sobre la primera fase del proceso expropiatorio, se debe fijar el día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación. Sobre este punto Lares Martínez señala que «el avenimiento ha de referirse no exclusivamente al precio, sino a la justa indemnización prevista en la Constitución (130)».

Todas las personas que asistan al avenimiento deben tener capacidad para realizar actos de disposición y en el caso de los defensores de los no presentes o

(125) MUCI BORJAS, J. A., *La retrocesión en la Expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pp. 150-151, Nota 114.

(126) CSJ-SPA, sentencia de 3 de julio de 1996, *Revista de Derecho Público* núm. 67-68, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 418.

(127) CPCA, sentencia de 15 de junio de 1982, *Revista de Derecho Público* núm. 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 217.

(128) CSJ-SPA, sentencia de 24 de febrero de 1965 citada por la CPCA, sentencia de 11 de julio de 1985, *Revista de Derecho Público* núm. 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 195-196.

(129) CPCA, sentencia de 25 de enero de 1996, *Revista de Derecho Público* núm. 65-66, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 447.

(130) LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, p. 640.

de los mandatarios que no tengan poder para transigir, éstos no podrán intervenir en el avenimiento.

Una vez logrado el avenimiento se levantará un acta donde deben constar las razones y los motivos que justifiquen el avalúo convenido.

5.8.13 Justiprecio

La determinación exacta del área que abarca el inmueble objeto de la expropiación, le corresponde efectuarla a la Junta de Expertos encargados de practicar el avalúo definitivo(131).

Si no se logra el avenimiento el juez fijará una hora al tercer día de despacho siguiente, para nombrar a los peritos que han de realizar el justiprecio, de conformidad con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil.

Las partes nombrarán uno o tres peritos. Si alguna de las partes no acudiere o no pudiere avenirse en el nombramiento del tercero, el Juez hará el nombramiento que le hubiese correspondido hacer a la parte que no asistió o del tercer perito cuando no haya acuerdo con respecto a su nombramiento.

Sobre la naturaleza jurídica del justiprecio cabe hacer algunas consideraciones:

Señala Lagrange que el justiprecio es una experticia judicial estimatoria, destinada a obtener un dato sobre un hecho no conocido, como lo es la indemnización que se debe pagar al expropiado en razón del daño que se le causa(132). Acertadamente agrega que este dictamen pericial es vinculante para el juez, en este punto sigue a Arminio Borjas, quien señala que la experticia del avalúo es obligatoria para las partes y para el tribunal (133).

En la jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia señaló que los jueces no están obligados a seguir el dictamen de los expertos si su convicción se opone a ello(134) y ha agregado que dado el carácter taxativo y eminentemente reglado de la tasación, no tiene aplicación el artículo 560 del Código de Procedimiento Civil que establece el carácter vinculante del justiprecio, para el órgano jurisdiccional(135). La decisión que se menciona confunde la experticia probatoria con la experticia complementaria del fallo –el justiprecio–.

Al respecto se considera oportuno reproducir las enseñanzas de Arminio Borjas quien señala que «hay casos en que la ley inviste al perito de una verdadera jurisdicción que lo convierte de consultor en juez, de opinante en sentenciador. Es un ejemplo típico el de la experticia complementaria del fallo... (omissis)..., la ley le atribuye al voto de los peritos un efecto especial, que no pueden objetar las partes ni desatender el juez»(136).

(131) CSJ-SPA, sentencia de 12 de diciembre de 1996, *Revista de Derecho Público* núm. 67-68, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 420-421.

(132) LAGRANGE, E., ob. cit., p. 53.

(133) LAGRANGE, E., *Ibidem*, p. 54.

(134) CSJ-SPA, sentencia de 22 de febrero de 1983, *Revista de Derecho Público* núm. 14, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, pp. 200-201.

(135) CSJ-SPA, sentencia de 23 de noviembre de 1995, *Revista de Derecho Público* núm. 63-64, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, pp. 493-494.

(136) BORJAS, A., *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*, Tomo IV, Caracas, 1981, p. 400.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

Estando establecido que el justiprecio tiene la naturaleza de una experticia complementaria del fallo, se debe rechazar la tesis contraria que sostuvo la Corte al respecto.

5.8.14 Elementos para realizar el justiprecio

Cabe mencionar los elementos que deben ser tomados en cuenta por los expertos, a los efectos de determinar la indemnización.

Es criterio tanto de la doctrina científica como de la jurisprudencia que los peritos tienen amplia discrecionalidad para apreciar según el método que consideren conveniente, la ponderación de los elementos que se deben tomar en cuenta, como lo constituyen los elementos generales, los elementos obligatorios y los elementos particulares. La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha señalado que al no considerarse la totalidad de los elementos integrantes del justiprecio en el avalúo, éste estará viciado de inmotivación(137).

a) Los elementos generales se determinan en consideración de aquellos que sobre el bien objeto de la expropiación se deben especificar, como lo son la clase, la calidad, la situación, las dimensiones, la capacidad de producción y todos los otros elementos que puedan coadyuvar a fijar el valor del bien. La Corte Suprema de Justicia ha dicho que los peritos poseen una gran discrecionalidad de apreciación al momento de considerar los elementos para determinar el justiprecio(138) y pueden auxiliarse de especialistas para lograr el mejor cumplimiento de sus funciones.

b) Los elementos obligatorios que deben tomar en cuenta los expertos son el valor fiscal, el valor comercial y el valor medio, lo que lleva a analizar cada uno de ellos:

a. El valor fiscal, se establece en virtud de las declaraciones que por concepto de impuestos haya hecho el propietario del bien. En lo referente al valor fiscal, ha dicho la Corte Suprema de Justicia que este valor es de obligatorio análisis para servir como adecuado punto de referencia, salvo que por no existir deba procederse con prescindencia del mismo a justipreciar el bien, en función de los otros requisitos y circunstancias mencionados en la Ley(139), pero en este caso se debe motivar suficientemente tal circunstancia. La omisión del valor fiscal vicia de nulidad el justiprecio(140) y tal valor fiscal declarado o aceptado debe ser anterior al decreto de expropiación(141).

b. El valor comercial, se debe calcular en base a los actos de transmisión realizados por lo menos con seis meses de anticipación al decreto de expropiación; este elemento es obligatorio para realizar el justiprecio(142), pero no se debe tomar en

(137) CPCA, sentencia de 9 de diciembre de 1983, *Revista de Derecho Público* núm. 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 202-203.

(138) CFC, sentencia de 12 de agosto de 1952, *Gaceta Forense*, núm. 12, 1952, p. 120.

(139) Artículo 35 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(140) CSJ-SPA, sentencia de 21 de julio de 1982, *Revista de Derecho Público* núm. 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 216-217.

(141) CSJ-SPA, sentencia de 17 de noviembre de 1983, *Revista de Derecho Público* núm. 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, p. 204.

(142) CSJ-SPA, sentencia de 13 de diciembre de 1984, *Revista de Derecho Público* núm. 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 189-190.

cuenta el valor comercial cuando las fechas o momentos de adquisición son demasiado anteriores para la fijación de la justa indemnización (143).

c. El valor medio se debe determinar tomando en consideración los precios medios a que se hayan vendido, en los últimos doce meses anteriores a la fecha de elaboración del avalúo.

La apreciación de la similitud para la determinación del valor medio del inmueble expropiado, no solo debe estar basada en la sola ubicación del inmueble (144), sino que corresponde a los peritos la libre facultad de apreciación de dicha similitud (145).

c) Son considerados como los elementos particulares, aquellos que se van a producir como consecuencia de una expropiación parcial o cuando a los expropiados se les prive de la utilidad del bien o queden gravados por una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos.

El texto legal no solo contempla los elementos que se deben considerar para el justiprecio de los bienes inmuebles, sino también de la forma en que se deberá realizar cuando se trate de bienes muebles, industrias y fondos de comercio.

Es así como los peritos deberán tomar obligatoriamente en consideración: a) el valor de adquisición; b) el valor actualizado; c) la depreciación normalmente aplicable; d) los precios del mercado para bienes muebles similares; e) cualesquiera otras circunstancias que influyan en los análisis y cálculos necesarios para realizar el avalúo; así como los daños causados por el cese de actividades y el traslado para su instalación en una nueva sede.

5.8.15 Impugnación del justiprecio

Si las partes no están de acuerdo con el justiprecio, éste podría ser impugnado dentro de los cinco días de despacho siguientes a la consignación ante el órgano jurisdiccional, tal como ha sido admitido por la jurisprudencia (146).

Se habían considerado motivos de impugnación la ilegalidad, que se hubiese basado en datos erróneos o en manifiesta o comprobada parcialidad, esto es consecuencia de la aplicación supletoria del artículo 480 del Código de Procedimiento Civil (147).

No obstante, siendo el Código de Procedimiento Civil de aplicación supletoria en lo referente a la impugnación del avalúo y habiendo sido reformada la norma que regula los motivos de impugnación, no puede dejar de señalarse que el justiprecio solo puede ser impugnado por error sobre la identidad o calidad de la cosa justipreciada, tal como lo señala el artículo 561 del Código de Procedimiento Civil (148).

(143) CSJ-SPA, sentencia de 20 de abril de 1982, *Revista de Derecho Público* núm. 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 182-183.

(144) CSJ-SPA, sentencia de 9 de diciembre, de 1980, *Revista de Derecho Público* núm. 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 166-167.

(145) CSJ-SPA, sentencia 26 de noviembre de 1987, *Revista de Derecho Público* núm. 32, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, pp. 143-144.

(146) CPCA, sentencia de 13 de agosto de 1987, *Revista de Derecho Público* núm. 31, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, pp. 150-151.

(147) CSJ-SPA, sentencia de 17 de noviembre de 1983, *Revista de Derecho Público* núm. 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, p. 206; CPCA, sentencia de 28 de enero de 1980, *Revista de Derecho Público* núm. 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 201.

(148) El artículo 561 del CPC vigente, correspondía al artículo 480 del CPC derogado.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

Ahora bien, se debe advertir que pueden existir dos supuestos de la impugnación del avalúo: Si la impugnación del avalúo es procedente porque se desconocieron las reglas y formalidades que debe cumplir el justiprecio, conforme a los artículos 35 y 36 de la Ley, el juez debe disponer la realización de otro justiprecio con tres expertos; pero en el caso que la impugnación sea declarada procedente porque se desatendieron los factores de tasación mencionados en el artículo 36 de la Ley, entonces el juez deberá oír a dos peritos de su elección, para fijar definitivamente la indemnización que ha de pagar la entidad expropiatoria (149).

Si transcurrido el lapso de cinco días no ha sido impugnado el justiprecio, éste quedará firme. En el supuesto que la impugnación se declare con lugar, el propio tribunal, oyendo la opinión de dos peritos que él previamente debe seleccionar, fijará el monto de la indemnización (150), constituyendo esta una auténtica experticia complementaria del fallo.

Una vez fijado el monto de la indemnización que se va a pagar al expropiado como consecuencia del daño irrogado por la expropiación, solo queda que el ente expropiante consigne el precio y el particular entregue el bien.

5.9 PAGO OPORTUNO DE LA JUSTA INDEMNIZACIÓN

Una vez que el monto de la indemnización queda firme, bien sea consecuencia de un arreglo amigable o del justiprecio, el ente expropiante debe consignar ante el tribunal el precio de la indemnización.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que «la indemnización es el medio que el Derecho ha creado para resolver, sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiera que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no solo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de la pérdida o disminución de sus derechos» (151).

Esta indemnización no debe enriquecer al expropiado, la indemnización debe ser una compensación del perjuicio causado. Este es el criterio del Máximo Tribunal el cual ha expresado que «La suma a pagar debe cubrir exactamente el daño que se irroga al expropiado, sin que éste se empobrezca, ni se enriquezca, en la medida que tal resultado puede razonablemente alcanzarse. Solo así quedará cumplido el mandato constitucional que ordena pagar una justa indemnización...» (152).

En sentencias posteriores la Corte Suprema de Justicia ha expresado que para poder lograrse una justa indemnización, el valor que debe pagarse por el bien expropiado debe

(149) CSJ-SPA, sentencia de 14 de diciembre de 1990, *Revista de Derecho Público* núm. 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 209-210.

(150) CSJ-SPA, sentencia de 3 de mayo de 1984, *Revista de Derecho Público* núm. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 183-184.

(151) CSJ-SPA, sentencia de 10 de agosto de 1977 y en la doctrina BREWER-CARÍAS, A. R., *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 430.

(152) CSJ-SPA, sentencia de 24 de febrero de 1965, *Gaceta Forense* núm. 25, Caracas, 1965, pp. 124-125.

ser actual (153), la justa indemnización incluye el valor de la cosa expropiada, los intereses sobre el valor del bien expropiado y otros que del examen del expediente aparezcan expresados con suficiente claridad (154). Cuando el signo monetario con que se va a pagar la indemnización tiende a depreciarse súbitamente, es necesario tomar en cuenta tal depreciación para la indemnización (155).

El precio de la indemnización debe ser pagado totalmente en dinero en efectivo.

El juicio expropiatorio finaliza al quedar firme el justiprecio y consignado el precio en el tribunal, a la orden de los titulares de los derechos reales sobre el bien expropiado y de la entrega de la sentencia al ente expropiante.

Así es que cuando el ente expropiante consigna el precio ante el tribunal, se produce la transferencia de la titularidad de la propiedad y es en ese momento cuando el órgano jurisdiccional entrega la copia certificada de la sentencia al ente expropiante para que la registre.

5.10 SEGUNDA INSTANCIA

El proceso judicial expropiatorio tiene dos instancias, la primera que recién se acaba de analizar y se realiza ante los Juzgados Nacionales de lo Contencioso Administrativo –antiguas Cortes de lo Contencioso Administrativo– o ante el Tribunal Civil de la respectiva jurisdicción, según la distribución de competencias establecidas en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social; y la segunda instancia siempre se sigue ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (156), de conformidad con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (157).

6. LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

En el ordenamiento jurídico existen una serie de garantías que han sido establecidas en favor de los propietarios de los bienes del dominio privado, frente al ejercicio de la potestad expropiatoria. Según la mejor doctrina estas garantías son tres: Las primeras dos garantías están establecidas para controlar la actuación de la autoridad expropiante y se ubican dentro del procedimiento expropiatorio y deben ser cumplidas para que se consume la expropiación, consistiendo fundamentalmente en

(153) CSJ-SPA, sentencia de 12 de octubre de 1986, *Revista de Derecho Público* núm. 28, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, pp. 161-162.

(154) CSJ-SPA, sentencia de 20 de noviembre de 1986 *Revista de Derecho Público* núm. 28, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 163.

(155) CPCA, sentencia de 28 de octubre de 1987, *Revista de Derecho Público* núm. 32, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, pp. 140-141.

(156) Artículo 23.9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

(157) Sobre este particular se recomienda con provecho, HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., «Los recursos de apelación, especial de juridicidad y la ejecución de sentencias en el Proceso Administrativo», en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, FUNEDA, Caracas, 2010, pp. 121-166.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

una garantía de carácter estrictamente jurídico y en una garantía de carácter económico; y la tercera garantía posterior a la consumación de la expropiación, también de carácter jurídico, llamada garantía de devolución. De seguida se hará referencia a cada una de ellas.

6.1 LA GARANTÍA JURÍDICA

La potestad expropiatoria solo puede ser llevada a cabo válidamente si se cumplen todos los presupuestos establecidos en la legislación, la cual requiere de la intervención de los distintos órganos que ejercen el Poder Público, para suprimir el derecho de propiedad u otros derechos patrimoniales de las personas.

Es así como para llevar a cabo la expropiación es necesaria la intervención del órgano legislativo del Poder Público, a quien corresponde hacer la declaratoria de utilidad pública o interés social y solo en casos excepcionales el órgano ejecutivo del Poder Público puede efectuar tal declaración de utilidad pública, de aquellos terrenos o construcciones que considere esenciales para la seguridad y defensa de la Nación.

Igualmente, compete al órgano ejecutivo del Poder Público a través del decreto de ejecución, determinar los bienes que serán afectados a los fines de la expropiación; y, finalmente la intervención de los órganos jurisdiccionales, para controlar que la actuación de los demás órganos públicos se haya efectuado conforme a Derecho o que no se han cumplido las normas establecidas en la ley, con la finalidad de anular, suprimir o menoscabar el derecho de propiedad u otros derechos patrimoniales.

El procedimiento expropiatorio tiene como objetivo fundamental garantizar a los titulares del derecho lesionado el pago de una justa indemnización, como compensación por la privación o supresión que experimentan y al ente expropiante le brinda seguridad de que el bien que se expropia pasa al dominio público válidamente, libre de vicios y sin riesgos de juicios o reclamos sobre la cosa expropiada o el monto del pago.

Esta garantía tiene por finalidad evitar la desposesión fáctica de los bienes del dominio privado. Con el cumplimiento del procedimiento expropiatorio se le reconoce a los legitimados pasivos la posibilidad de no ser desposeídos mediante una vía de hecho por la Administración (158).

La garantía jurídica se va a presentar en cada una de las fases del procedimiento expropiatorio, es así, como se tiene que, si el decreto de afectación no se ha dictado o no cumple con algunos de los elementos esenciales de validez del acto administrativo, éste puede ser impugnado ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (159). ¿Cuáles serían los motivos para acudir ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos?. En virtud de la Teoría de los elementos estructurales del acto administrativo (160), se puede acudir ante los órganos jurisdiccionales para impugnar el decreto de expropiación por incompetencia, vicio de

(158) TORREALBA SÁNCHEZ, M. A., *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.

(159) Artículos 26 y 259 de la Constitución de 1999.

(160) PELLEGRINO PACERA, C., *Motivos de impugnación de los actos administrativos y la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa (Una revisión jurisprudencial a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)*, FUNEDA, Caracas, 2011.

forma, desviación de poder o por violación de la ley (161). La violación de la ley en este caso debe referirse a aquella que constituye uno de los motivos de oposición a la expropiación.

En el momento de la contestación de la demanda de expropiación, el sujeto expropiado puede oponerse a ésta, porque se ha violado la ley, pero como se señaló antes, no se trata de la violación de cualquier ley, sino de la ley que rige el procedimiento expropiatorio (162). En tal sentido, se puede mencionar que cuando no se ha producido la declaratoria de utilidad pública o interés social por el órgano legislativo o excepcionalmente por el órgano ejecutivo, o cuando habiéndose producido ésta, el decreto no persigue un fin de utilidad pública o interés social, se va a producir una violación de la ley.

En todos estos casos, la violación de la ley debe señalarse en la oportunidad fijada para hacer oposición a la demanda, dentro del juicio expropiatorio.

Pero también se puede producir violación de la ley durante el proceso judicial cuando no se dé cumplimiento a algunas de sus fases o porque se realicen de manera diferente a las señaladas en la ley. En este caso, las personas cuyos derechos o bienes son expropiados estarán facultadas para apelar de la decisión del tribunal que emitió el fallo.

Además podría suceder que la Administración procediera a desposeer al propietario de forma fáctica, en este caso el propietario puede intentar un interdicto posesorio, para reivindicar el bien del cual ha sido privado ilegalmente.

En caso de producirse una lesión al derecho de propiedad sin haberse llevado a cabo el procedimiento expropiatorio, el afectado está legitimado para actuar contra el ente transgresor de su derecho y puede accionar mediante una demanda por daños y perjuicios, con el fin de lograr la reparación correspondiente.

En estos casos en que la Administración actúa ilegalmente se puede considerar que lo hace desvestida de sus prerrogativas y privilegios, pudiendo en consecuencia ser demandada ante la jurisdicción ordinaria.

La otra garantía jurídica que tienen los propietarios sobre sus bienes se encuentra establecida en el artículo 27 de la Constitución (163), conforme al cual procede la acción de amparo contra cualquier acto, hecho, actuaciones materiales o vías de hecho, abstención u omisión provenientes de los órganos que ejercen el Poder Público que violen o amenacen con violar un derecho o una garantía constitucional y en caso de que fuera procedente, la acción de amparo deberá ser ejercida contra alguno de los entes con potestad expropiatoria que actuando en violación expresa de la Constitución, perturben, lesionen, menoscaben o amenacen con lesionar el derecho de propiedad.

Estos son algunos de los principales medios que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los propietarios, para garantizarle que su derecho de propiedad no sea sacrificado ilegal o arbitrariamente por la Administración.

(161) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., *Estudio Jurisprudencial de las nulidades, potestades de la Administración y poderes del juez en el Derecho Administrativo (1930-2011)*, 2.ª ed., FUNEDA, Caracas, 2013.

(162) Señala MUCI BORJAS, J. A., que cuando el acto de afectación decayó por el transcurso del tiempo, sin que se hubiese procedido a la expropiación, se debe oponer tal excepción en la contestación a la demanda de expropiación. Véase *La retrocesión en la expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 51.

(163) BREWER-CARÍAS, A. R., *Derecho de amparo y acción de amparo constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

Lo antes expuesto lleva a considerar, que en una futura reforma de la Ley de Expropiación, se deben eliminar las restricciones respecto a las defensas que pueden oponer las personas cuyos derechos o bienes son expropiados, pues tales normas constituyen una intolerable limitación al ejercicio del derecho a la defensa y de obtener la tutela judicial efectiva. Sin embargo, mientras ello ocurre, corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia, como máximo y último intérprete de la Constitución, efectuar una interpretación conforme a los derechos y principios constitucionales de la Ley de Expropiación.

6.2 LA GARANTÍA ECONÓMICA

Esta es denominada también garantía patrimonial. Se encuentra inserta dentro del procedimiento expropiatorio y consiste en la garantía que tiene la persona cuyos derechos o bienes son expropiados de recibir una indemnización equivalente al daño que se le irroga por la desposesión legítima de la propiedad o la privación del derecho; y para el ente expropiante, ésta es una obligación que debe cumplir dentro del procedimiento expropiatorio, con la finalidad de obtener la transferencia de la propiedad.

Ahora bien, esta compensación debe ser justa, es decir, debe haber un equilibrio entre el daño causado al derecho de propiedad por la expropiación y la indemnización. La indemnización debe ser justa e íntegra, que no signifique ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento para la persona lesionada por la expropiación, es decir, la indemnización va a consistir en la transformación del derecho de propiedad o cualquier otro derecho subjetivo vulnerado, en una cantidad equivalente de dinero.

Esta garantía es fundamental para que se consuma la expropiación, porque ésta no va a producirse sino en el momento en que el ente expropiante consigna el precio de la indemnización ante el tribunal o le hace entrega del mismo a la persona cuyos bienes o derechos se expropián y deja constancia de haberlo hecho en el tribunal. Solo una vez que el legitimado pasivo tiene a su disposición la indemnización es que se va a producir la transferencia de la propiedad al ente expropiante.

La indemnización debe ser pagada totalmente en moneda del curso legal, que es de aceptación forzosa y tiene efecto liberatorio de las obligaciones patrimoniales y no cabe pretender que el pago sea de manera diferente.

La garantía económica de una justa indemnización no sería verdadera, si el pago que se efectuase al propietario estuviese envilecido por la depreciación de la moneda. Es por ello que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo –que estuvo a la vanguardia en la interpretación del Derecho– admitió el ajuste por inflación o indexación del monto de la indemnización que debe pagar el ente expropiante, cuando éste se encuentra disminuido por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda que ha experimentado el signo monetario, logrando de esta forma mantener el equilibrio entre los derechos de las personas y el interés general tutelado por el Estado (164).

Con la finalidad de corregir este desajuste en el precio a pagar, la norma constitucional exige que la indemnización sea oportuna, correspondiéndole al órgano jurisdiccional competente fijar el momento en que debe realizarse la indemnización, conforme a la cláusula constitucional que exige que el pago sea tempestivo.

(164) CPCA, sentencia de 28 de octubre de 1987.

En caso de que el sujeto pasivo reclamase el lucro cesante, éste debe ser generado por un hecho distinto al mismo de la expropiación y para ser concedido, deberá ser determinado de manera concreta y comprobada, no solo en cuanto a su existencia real, sino al posible vínculo o no con la expropiación.

El principio constitucional de la oportuna y justa indemnización en materia expropiatoria constituye un principio aplicable, a todos aquellos casos en que un derecho patrimonial es sacrificado por razones de utilidad pública o interés social y se deriva del deber de compensar mediante indemnización pecuniaria, el patrimonio del afectado.

6.3 LA GARANTÍA DE DEVOLUCIÓN

Esta garantía se encuentra establecida con la finalidad de que la persona cuyos bienes o derechos son expropiados haga uso de su derecho a readquirir la propiedad del bien o derecho que le fue extinguido, después de que se ha consumado la expropiación, siempre que se den los supuestos establecidos en la ley.

Tal garantía aun cuando surge luego de la consumación de la expropiación, también puede ser considerada como una garantía jurídica, pero posterior al procedimiento expropiatorio. En tal sentido la doctrina científica señala «que la retrocesión es el derecho *—ope legis—* otorgado al antiguo titular del bien expropiado, para que lo readquiera, devolviendo la justa indemnización recibida en seno al procedimiento expropiatorio, restableciéndose de esta manera la situación jurídica que existía con prescindencia al ejercicio de la potestad expropiatoria, a consecuencia de la desaparición *—una vez consumada la expropiación—* del elemento esencial de la causa (*causa expropriandi*) (165)».

Cabe preguntarse ¿Cuál es el fundamento del derecho de devolución? La doctrina no ha sido pacífica en cuanto al fundamento de esta garantía de devolución, que a diferencia de las otras garantías antes analizadas, no se encontraba establecida de manera expresa en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social. De seguida se señalarán los diversos criterios doctrinarios:

La ausencia de regulación del derecho de retrocesión en el ordenamiento jurídico venezolano condujo a que Brewer-Carías afirmase, que esta garantía no estaba contemplada en el derecho positivo y por tal razón no era procedente ejercerla. Ante tal situación, sostenía que la única manera como el antiguo propietario del bien podía adquirirlo nuevamente era cuando su actual propietario *—el ente expropiante—* decidiera enajenarlo (166).

Podría pensarse que el derecho de retrocesión encontraría su fundamento en el artículo 22 de la Constitución. Según este criterio el derecho de retrocesión constituiría uno de los considerados derechos innominados, que existen aún cuando no figuren expresamente en una norma que los reconozca.

Al respecto Muci Borjas crítica la anterior posición, porque el artículo 22 de la Constitución se refiere a los derechos inherentes a la persona humana y el derecho a la retrocesión difícilmente podría encuadrar dentro de estos derechos.

(165) MUCI BORJAS, J. A., ob. cit., p. 27.

(166) BREWER-CARÍAS, A. R., *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 415.

I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA

Con respecto al derecho de retrocesión, Muci Borjas plantea que éste es inherente a la expropiación, es de la esencia misma de la institución de la expropiación (167).

Sin duda que el derecho de retrocesión es immanente a la potestad expropiatoria, ya que éste viene a ser la otra cara de la moneda de la expropiación, es una garantía establecida en favor de la persona y que junto a las otras garantías constituyen los límites de la potestad expropiatoria. Sin embargo, aun cuando el derecho de retrocesión es de la esencia misma de la expropiación, éste es un derecho que está sometido a condición suspensiva y que solo va a nacer en el momento en que desaparece la *causa expropriandi*.

El derecho de retrocesión se trata de aquellos que están sometidos a condición suspensiva, porque el derecho va a surgir para el antiguo propietario del bien a partir del momento en que se cambia o modifica la afectación, cuando desaparece la causa de utilidad pública o interés social o cuando no se destina el bien a la finalidad para la cual se expropió. Será a partir de este momento que el antiguo titular del bien tiene derecho a ejercer la retrocesión y a que se le restituya el bien, previa devolución de la indemnización recibida como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria. Esta devolución de la indemnización, deberá ser objeto de indexación, en caso de que se haya devaluado el poder adquisitivo del dinero pagado, pues la retrocesión, no puede llevar ni a un enriquecimiento, ni a un empobrecimiento.

En el caso que no se den los supuestos antes mencionados, para el antiguo titular del bien solo existe una expectativa de derecho.

Ahora bien, podrían presentarse casos –como cuando se cambia o modifica la afectación, o cuando no se destina el bien a la finalidad para la cual se expropió– en que será imposible para el ente expropiante devolver el bien expropiado. Entonces, si el antiguo propietario ejerce el derecho de retrocesión ¿Qué ocurre? La doctrina científica del derecho español ha dicho que cuando se produce esta situación, como el ente expropiante actuó ilegalmente y existe la imposibilidad de recuperar el bien por parte del antiguo propietario, tal y como le fue expropiado, procede una indemnización de daños y perjuicios en favor del antiguo propietario (168).

La retrocesión ha sido mencionada por primera vez –aunque de manera muy tímida– en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 8 de diciembre de 1988.

Se debe señalar que la garantía de la retrocesión fue establecida legalmente en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, el cual regula la retrocesión en los casos de expropiación por razones urbanísticas (169).

Aun cuando el artículo se refiere solo a las expropiaciones urbanísticas, la institución de la retrocesión se ha considerado que puede ser utilizada en supuestos diferentes al regulado en este artículo, en base a lo que precedentemente se han señalado.

Se debe mencionar que a partir de 2002, se reguló parcialmente la garantía de la retrocesión de la expropiación (170), en los supuestos que ella contempla (171).

(167) MUCI BORJAS, J. A., ob. cit., p. 43.

(168) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo 2, 17.ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2022, p. 343.

(169) Un análisis completo sobre este tema puede consultarse en HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., Las afectaciones y los mecanismos jurídicos para su control, *Revista de la Fundación Procuraduría* núm. 17, Caracas, 1997, pp. 54-56.

(170) Artículo 51 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

(171) BREWER-CARÍAS, A. R., *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica. Tomo V: La acción de la Administración: Poderes, Potestades y las Relaciones con los Administrados*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 455.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El precedente estudio permite apreciar como la vigente Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, no reformó ni alteró sustancialmente el procedimiento de expropiación regulado en la Ley anterior (172)–razón por la cual la mayoría de los criterios jurisprudenciales se mantienen en vigor–, inclusive puede pensarse que en algunos aspectos se perdió una preciosa oportunidad para esclarecer, –como se acotó en su momento (173)–, algunas de las imprecisiones y vacíos legales, quedando en manos de los órganos jurisdiccionales resolver la dudas jurídicas que continúan con la vigente legislación en la materia.

Establecidas en la Constitución y la Ley las competencias, condiciones y formalidades para la realización de una expropiación con sujeción al ordenamiento jurídico, cualquier otra actuación de los órganos que ejercen el Poder Público que no se encuentre ajustada a ellas puede ser catalogada como otra figura jurídica –comiso, confiscación, vía de hecho–, pero en ningún caso puede ser considerada como una expropiación, conforme al Estado de Derecho reconocido en la Constitución.

Esto es importante tenerlo en cuenta pues no existen expropiaciones *de iure* o *de facto*, la expropiación es una institución de Derecho, al igual que la confiscación que opera de manera excepcional, en los casos tipificados constitucionalmente. Los otros medios que se han empleado para extinguir el derecho de propiedad y otros derechos subjetivos están fuera de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, es decir, al margen del Estado de Derecho, aunque traten de otorgarle un barniz de juridicidad al denominarlos expropiación, expropiación de hecho o cualquier otra mención similar.

Al aplicarse la consecuencia establecida en la Constitución sobre todos los actos y actuaciones ejecutados en contra de estos derechos se tendrá que concluir que tales actos son absolutamente nulos, por expresa disposición constitucional (174) y todos los funcionarios que los hayan ordenado o ejecutado serán responsables civil, penal, administrativa y disciplinariamente, sin que les sirva de excusa alegar que estaban cumpliendo órdenes superiores.

Del uso y abuso del término «expropiación» para encubrir las violaciones de derechos subjetivos patrimoniales en la realidad nacional han dado cuenta recientes publicaciones (175). Cuando en Venezuela se restablezca el Estado de Derecho existirá un gran pasivo que reparar derivado de las arbitrarias, inconventionales, inconstitucionales e ilegales extinciones del derecho de propiedad y otros derechos subjetivos, producidas durante el régimen que actualmente azota al país.

(172) BREWER-CARÍAS, A. R., ob. cit., p. 449.

(173) HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R., «Contribución al estudio del artículo 101 de la Constitución de la República», en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* núm. 89, Caracas, 1993, pp. 321-372.

(174) Artículo 25 de la Constitución de 1999.

(175) SILVA ARANGUREN, A., y LINARES BENZO, G., *La expropiación en Venezuela*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011; SÁNCHEZ MIRALLES, S., *Casos de estudio sobre expropiación en Venezuela*, CIDEP-EJV, Caracas, 2016; *Estado actual del régimen de expropiaciones en Venezuela*, REDAV núm. 10, Caracas, 2016; ABADI, A., y GARCÍA SOTO, C., *Expropiación. La política expropiatoria del socialismo del siglo XXI*, CEDICE-UCAB-UMA, Caracas, 2019.

