



# BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo  
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 1, 2016



# BEDA

Boletín Electrónico de Derecho Administrativo  
de la Universidad Católica Andrés Bello

N° 1, 2016

Publicación de la Especialización en Derecho  
Administrativo de la Dirección de Postgrado  
de la Universidad Católica Andrés Bello.

Dirección: Urb. Montalbán, Apartado 20.332,  
• Caracas 1020, Venezuela

Teléfonos: 0212-407.45.11

• Dirección web: [www.ucab.edu.ve](http://www.ucab.edu.ve)

• Hecho el Depósito de ley.

• Depósito legal: ppi201602DC4729.

ISSN: 2477-9520.

Esta publicación no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo  
permiso escrito de los autores.

*Una nueva interpretación de la tradicional afectación de bienes.  
Notas sobre las afectaciones eternas en la expropiación (a propósito  
de la sentencia de la sala político administrativa del tribunal supremo  
de justicia de 7 de mayo de 2014, caso Constructora Alvo, C.A. y Otras.*

**Carlos García Soto<sup>1</sup>**

**Resumen:** El ensayo explica cómo una reciente sentencia promueve el perverso fenómeno de las “afectaciones eternas” en la expropiación.

**Palabras claves:** fenómeno, afectaciones eternas, expropiación.

**Abstract:** The essay explains how a recent decision promotes the perverse phenomenon of the “eternal effects” on the expropriation.

**Keywords:** phenomenon, “eternal effects”, expropriation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Una reciente sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de mayo de 2014, caso *Constructora Alvo, C.A. y otras* ha puesto de relieve el problema de las “afectaciones eternas” en la expropiación. Tema muy propio de la práctica de la expropiación en Venezuela, agravado en los últimos años, que con esta sentencia se hace más patente. Como ha sucedido con los otros elementos de la expropiación desde al menos una década, también aquí se ha dado lugar a una “anomalía”, en este caso, sobre el denominado Decreto de Expropiación.

La sentencia va a dar lugar a un retroceso en los avances que tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se habían dado para, de alguna forma, corregir el problema de las afectaciones eternas, retroceso que vendrá de lo que expresamente calificó esta sentencia como “una nueva interpretación de la tradicional afectación de bienes”. En la medida en la que no hay una solución normativa general a este problema de las afectaciones eternas, se habían ido construyendo modos de limitar sus efectos, modos que se ven severamente cuestionados a partir de este nuevo criterio jurisprudencial.

Se trata, por ello, de una nueva anomalía en la expropiación, que contribuye a desdibujar la institución expropiatoria. Mucho tiempo y esfuerzo habrá que dedicar a la reconstrucción del sistema conceptual de la expropiación, porque las anomalías que se han hecho comunes en torno a sus elementos han abarcado prácticamente todos los temas de esa figura, ahora también el Decreto de Expropiación.

Este trabajo pretende explicar algunas notas sobre el problema de las afectaciones eternas en el Derecho venezolano. Se hará especial énfasis en los avances que se habían logrado en la materia, para luego contrastarlos con el retroceso que ha implicado tal sentencia.

1- Abogado (*magna cum laude*), Universidad Monteávila. Doctor en Derecho (sobresaliente *cum laude*), Universidad Complutense de Madrid. Director de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Monteávila.

## 2. NOTAS SOBRE EL DECRETO DE EXPROPIACIÓN COMO ELEMENTO DE LA EXPROPIACIÓN

El Decreto de Expropiación es uno de los elementos de la expropiación. Se trata del principal acto que dicta el Poder Ejecutivo en el procedimiento expropiatorio. Conforme al numeral 2 del artículo 7 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS), uno de los requisitos de la expropiación es la *“Declaración de que su ejecución exige indispensablemente la transferencia total o parcial de la propiedad o derecho”*.

Por ello, el Decreto de Expropiación es un acto administrativo de efectos particulares por el cual el Poder Ejecutivo señala uno o varios bienes que considera indispensables para la satisfacción de la causa de utilidad pública o interés social que ha sido declarada por el Poder Legislativo.

El artículo 5 de la Ley definirá lo que debe entenderse por Decreto de Expropiación:

*“Artículo 5. 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 de parte de los mismos. Dicha declaración le corresponderá en el orden nacional, al Presidente de la República, en el orden estatal al Gobernador, y en los municipios a los Alcaldes”*.

Usualmente se ha utilizado como sinónimo del término *“Decreto de Expropiación”* el término *“Decreto de Afectación”*. Así, se entiende que el Decreto de Expropiación ha producido la *“afectación”* de determinados bienes. A la inversa, se entiende que un bien ha sido *“afectado”* cuando sobre ese bien se ha dictado un Decreto de Expropiación o de Afectación. Como advertiría Allan R. Brewer-Carías:

*“Dentro del procedimiento expropiatorio, y en particular en su fase administrativa, sin duda, el Decreto de Expropiación, Decreto de Ejecución o Decreto de Afectación, como indistintamente se lo llama, es uno de los actos de mayor importancia. Mediante él, la autoridad administrativa nacional, estatal o municipal, decide ejecutar o realizar la obra previamente declarada de utilidad pública, indicando la necesidad de utilizar determinados bienes para dicha ejecución”*<sup>2</sup>.

La consecuencia jurídica que se produce sobre los bienes acerca de los cuales se ha dictado un Decreto de Expropiación, es decir, que han sido afectados por el Decreto de Expropiación, es que el titular del derecho de propiedad sobre esos bienes está obligado a transferir su propiedad al ente expropiante. La expresión utilizada por la temprana jurisprudencia era bastante gráfica: la expropiación procederá *“por las buenas o por las malas”*<sup>3</sup>.

Sin embargo, la transmisión de la propiedad sólo ocurrirá, en realidad, (i) una vez que se llegue al *“arreglo amigable”* (artículo 22 LECUPS) o (ii) una vez que sea consignada la suma o constancia de haberse realizado el pago al expropiado y se registre la sentencia que declaró la expropiación en la oficina correspondiente y se ordene a la respectiva autoridad del lugar para que haga formal entrega del bien al solicitante (artículo 46 LECUPS).

Por ello, conforme a la LECUPS, no basta que haya sido dictado el Decreto de Expropiación para que se proceda a la transmisión de la titularidad sobre el bien objeto del Decreto. Si bien el Decreto de Expropiación establece una obligación en cabeza del titular del derecho de propiedad

2- Brewer-Carías, Allan R., *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 433. En términos similares han señalado Antonio Canova González, Luis Alfonso Herrera Orellana y Karina Anzola Spadaro que:

*“El elemento de forma que condiciona la validez de la voluntad de la Administración Pública en materia expropiatoria es la emisión de un acto expreso. En ese acto expreso, acá denominado Decreto de Expropiación, la Administración Pública de forma unilateral determina o concretiza, por una parte, que la expropiación es la vía idónea para llevar a cabo la obra de utilidad pública o la actividad de interés social, según sea el caso, y, en segundo lugar, singulariza los bienes específicos que resultarán afectados por ser necesarios para lograr el fin”* (Canova González, Antonio, Herrera Orellana, Luis Alfonso y Anzola Spadaro, Karina, *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*, Funeda, UCAB, Caracas, 2009, p. 85).

Véase igualmente a Hernández-Mendible, Víctor, *“Las afectaciones y los mecanismos para su control”*, Revista de la Fundación de la Procuraduría, N° 17, Caracas, 1997, p. 47 y Reverón Boulton, Carlos, *“Las afectaciones eternas en la expropiación”*, Revista Tachirensis de Derecho, N° 22, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2011, p. 116.

3- Sentencia de la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación de 14 de marzo de 1952.

de transferir la propiedad, ello sólo podrá tener lugar con ocasión del arreglo amigable o con ocasión de la sentencia que acuerde la expropiación y la consignación del pago.

De hecho, el Decreto de Expropiación, en tanto acto administrativo, carece de ejecutoriedad, como elemento típico del acto administrativo<sup>4</sup>. Si bien es un título ejecutivo, carece del elemento ejecutoriedad, el cual permitiría ejecutar forzosamente el acto por la propia Administración (en el caso de la expropiación, ordenar el traslado del derecho de propiedad sobre el bien expropiado), aún en contra de la voluntad del administrado (artículo 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). En la expropiación, la Administración requiere la intervención del Juez para “ejecutar” el acto administrativo que constituye el Decreto de Expropiación.

### 3. NOTAS SOBRE EL PROBLEMA DE LAS “AFECTACIONES ETERNAS”

#### 3.1. El supuesto de las afectaciones eternas

Ahora bien, que se dicte un Decreto de Expropiación no significa, necesariamente, que los bienes sobre los cuales recae el Decreto sean luego efectivamente expropiados. Diversas razones pueden llevar a que luego no se produzca la expropiación.

Una de esas razones por las cuales no se proceda a la expropiación de esos bienes objeto del Decreto de Expropiación es que el Poder Ejecutivo no impulse el procedimiento expropiatorio.

En efecto, una vez que ha sido dictado el Decreto de Expropiación, corresponde al Poder Ejecutivo iniciar el procedimiento administrativo de expropiación de dos maneras.

La primera forma sería a través del “arreglo amigable”, previsto en el primer artículo del Título IV de la LECUPS, titulado “Del procedimiento para la expropiación”. Conforme a ese artículo 22 LECUPS, “El ente expropiante, una vez publicado el decreto de expropiación, procederá a iniciar el trámite de adquisición del bien afectado por vía del arreglo amigable”.

Si alguna de las partes no se muestra conforme con el arreglo amigable, de acuerdo a los artículos 23 y siguientes de la LECUPS corresponde al Poder Ejecutivo solicitar al Juez la expropiación del bien.

Es decir, conforme al procedimiento expropiatorio, corresponde al Poder Ejecutivo impulsar ese procedimiento, una vez ha dictado el Decreto de Expropiación<sup>5</sup>. Por ello, como ha advertido José Ignacio Hernández G., que la Administración no impulse el procedimiento administrativo, bien sea a través del arreglo amigable, o a través de la solicitud de expropiación, implica un supuesto de inactividad de la Administración<sup>6</sup>.

Sin embargo, como se señaló, una de las razones por las cuales no podría tener lugar la efectiva expropiación de los bienes es porque el Poder Ejecutivo no impulse el procedimiento expropiatorio.

Es el caso de lo que la doctrina y la jurisprudencia han definido como el supuesto de las “afectaciones eternas”.

Sería Allan R. Brewer-Carías, para variar, quien advertiría este problema, calificándolo como de “afectaciones eternas”.

4- Cfr. Canova González, Antonio, Herrera Orellana, Luis Alfonso y Anzola Spadaro, Karina, ¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual), op. cit., p. 87, quienes advertirán:

(...) “esta excepción a la regla general comporta que el Decreto de Expropiación, pese a su condición de acto administrativo, no surta efectos sobre su destinatario hasta tanto un tribunal se pronuncie sobre la legalidad de dicho acto y declare la procedencia de la expropiación de los bienes de propiedad privada afectados. Exigiéndose, entonces, la revisión anticipada del órgano judicial” (p. 88).

5- Cfr. Hernández G., José Ignacio, *La expropiación pública en el Derecho Administrativo venezolano*, Caracas, 2014, consultado en original, p. 204.

6- Véase Hernández G., José Ignacio, *La expropiación pública en el Derecho Administrativo venezolano*, op. cit., pp. 204-205.

En 1978 señalaría:

“Bien es sabido que la expropiación es una potestad pública, y como toda potestad pública, tiene una finalidad; por tanto, el uso de esta potestad debe estar condicionada por la finalidad perseguida por el legislador cuando ella se otorga al Estado. La autoridad expropiante concretiza esta potestad a través de un decreto de expropiación, de ejecución o de afectación. Mediante este acto, individualiza un bien y señala la voluntad del Estado de adquirir ese bien. En esta forma, si puede identificarse una finalidad fundamental y específica del Decreto de Expropiación, ésta es la adquisición de un bien por parte del Estado en forma forzosa. Este es el fin del Decreto: la transferencia última del dominio de un particular al Estado”<sup>7</sup>.

Luego señalaría cuál ha sido el origen de esta anomalía:

“La consideración de estos requisitos de la finalidad perseguida en la expropiación nos conduce a un problema real y normal en Venezuela: en un gran porcentaje, los decretos de expropiación, afectación o ejecución no se han dictado a los efectos de que los mismos, realmente, sean ejecutados en un lapso determinado; se han dictado, al contrario, con una finalidad distinta y real: congelar los precios, ya que, como se verá, tradicionalmente se había interpretado que la indemnización a pagar se determina, de acuerdo a la Ley y la jurisprudencia, tomando en cuenta los valores existentes antes del Decreto de expropiación, aún cuando ésta se realizase efectivamente muchos años después de haberse dictado ese Decreto”<sup>8</sup>.

Más allá de cuál haya sido el origen histórico de las afectaciones eternas, por lo pronto lo que nos interesa resaltar es que en el caso de las afectaciones eternas un bien es objeto de un Decreto de Expropiación, por lo cual queda “afectado”, pero luego el Poder Ejecutivo no impulsa luego la efectiva expropiación del bien. Con lo cual, el bien queda en una situación de afectación, es decir, señalado como un bien indispensable para la ejecución de una causa de utilidad pública o interés social, aún en propiedad de su titular, pero expuesto a que sobre el bien sea dictada alguna medida de ocupación, o a su desvalorización<sup>9</sup>.

Así, y en resumen, lo característico de la afectación eterna es que el Poder Ejecutivo dicta el Decreto de Expropiación, y sin embargo luego no impulsa el procedimiento administrativo de expropiación<sup>10</sup>.

### 3.2. Ausencia de regulación en la LECUPS para el supuesto de las afectaciones eternas

Lo problemático de la situación de las afectaciones eternas es que la LECUPS no ofrece una solución a este supuesto. La LECUPS se ocupa de regular el procedimiento de expropiación, pero no prevé el supuesto en el cual se dicte el Decreto de Expropiación pero luego no se proceda a la expropiación del bien objeto del Decreto<sup>11</sup>.

7- Brewer-Carías, Allan R., “Las expropiaciones urbanísticas”, *Jurisprudencia de la Corte Suprema (1930-1974) y estudios de Derecho Administrativo*, tomo VI (La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública o interés social), Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 76-77.

8- Brewer-Carías, Allan R., “Las expropiaciones urbanísticas”, op. cit., p. 78. Véase en el mismo sentido a Muci Borjas, José Antonio, *La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 50. Véase igualmente Linares Benzo, Gustavo, “Innovaciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social del 21-05-2002”, *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 150-151. La sentencia de 24 de julio de 1978 de la Corte Suprema de Justicia señalaría que:

“El legislador presume que entre la fecha del Decreto y la de entrega de la indemnización correspondiente al propietario, el lapso que transcurra nunca será lo bastante largo para que durante el mismo se puedan alterar los términos de la ecuación económica que forzosamente debe existir entre las recíprocas prestaciones de ambas partes, en conformidad con el precepto constitucional que exige el pago de una justa indemnización, y es por ello y sólo por ello que la Ley tomó como punto de referencia, a los fines antes indicados, la fecha del Decreto expropiatorio”.

9- Como señaló la sentencia de 10 de agosto de 1993 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, caso *Jesús Antonio Silva*, ya la afectación de un bien a través de un Decreto de Expropiación, implica, desde esa perspectiva, una limitación del derecho de propiedad:

“Si bien es cierto que ese particular, dueño del bien afectado y sobre el cual recae el Decreto de Expropiación, sigue siendo el titular del derecho de propiedad mientras no sea decidida en forma definitiva la expropiación, con el señalamiento en sentencia judicial, del correspondiente monto del justiprecio, de conformidad con las disposiciones que sobre avalúo establece la Ley de la materia, ni consignado por el ente expropiante el pago del mismo, y por tanto puede ejercer -salvo el supuesto de ocupación previa- las facultades de uso, goce y disposición inherentes a su derecho real de propiedad, tal como se desprende del artículo 6° de la Ley Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no es menos cierto que desde el momento en que se decreta la expropiación se causa una lesión al derecho de ese propietario quien, como se dijo, deberá ceder o enajenar el bien afectado”.

10- Como ha advertido Caterina Balasso Tejera: “Los trámites procedimentales necesarios para lograr la adquisición del bien o bienes a expropiar se inicia una vez declarada la utilidad pública y publicado el Decreto de Expropiación correspondiente” (Balasso Tejera, Caterina, “Aspectos procedimentales de la expropiación”, *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 124).

11- Sobre las distintas soluciones que se plantearon en proyectos de Ley para este problema, hasta 1980, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las expropiaciones urbanísticas”, op. cit., p. 85-87.

Por supuesto, como se señaló, ello coloca al administrado en una situación jurídicamente comprometida: si bien es titular del derecho de propiedad del bien sobre el cual se dictó el Decreto de Expropiación, en principio, deberá transmitir la propiedad de ese bien, una vez que se llegue al arreglo amigable, o una vez que se dicte la sentencia que acuerde la expropiación y se realice el pago. Pero mientras ello no suceda el bien se encuentra “afectado”.

Por ello, la gran interrogante en estos casos es cuándo debe considerarse que el bien que fue objeto de un Decreto de Expropiación ya no se encuentra “afectado”, una vez que haya transcurrido determinado lapso sin que se proceda a su expropiación o, al menos, a la sustanciación del procedimiento de expropiación. La Ley, como se señaló, nada dice al respecto.

Por el contrario, la Ley sí contiene una solución para un problema diferente en su forma, pero parecido en lo sustancial, como lo es el supuesto de la retrocesión de la expropiación.

Cuando un bien es expropiado, bien sea porque se llegue al arreglo amigable o porque se declare judicialmente la expropiación y se proceda al pago de la indemnización expropiatoria, pero luego no se ejecuta la obra para la cual fue expropiado el bien, la LECUPS reconoce al propietario que ha sido despojado de su propiedad el derecho a la “retrocesión de la expropiación”. Señala en este sentido el artículo 51 LECUPS que:

“(…) El propietario del bien expropiado, que no fuere utilizado para la obra de utilidad pública o interés social que motivó su expropiación, tendrá derecho a readquirirlo por el mismo precio por el cual se lo adquirió el ente expropiante, sin perjuicio de las acciones que pudieran corresponderle al expropiado por los daños y perjuicios que la expropiación injustificada le ocasionó. En consecuencia, bastará la simple comprobación mediante inspección judicial, de que el bien expropiado no esté siendo destinado para la obra de utilidad pública o interés social que motivó su expropiación. En estos casos, el derecho de retrocesión se ejercerá en sede administrativa ante el ente expropiante respectivo, sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar”.

Es decir, si una vez que ha sido expropiado el bien, éste no es utilizado para la obra de utilidad pública o interés social para la cual fue expropiado, el sujeto de la expropiación tiene derecho a solicitar le sea devuelto ese bien, realizando para ello el pago del precio por el cual lo adquirió en ente expropiante.

Pero no existe en la LECUPS una figura similar para el supuesto en el cual se afecte un bien a través de un Decreto de Expropiación, pero luego no se proceda a su expropiación.

### **3.3. Algunas regulaciones previstas en Leyes especiales**

Leyes especiales se percataron del problema que suponía las afectaciones eternas y previeron regulaciones para remediarlas. Concretamente, se trata de la solución prevista en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), así como las soluciones previstas en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) y en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU). Tales regulaciones demuestran el interés que se ha tenido en controlar los perjuicios que para el administrado pueden derivarse de afectaciones eternas. Sin embargo, como ha sido señalado, en la LECUPS no existe una solución general para este tipo de supuestos.

Como se verá, el interés en esas soluciones previstas en Leyes especiales se encuentra en que hasta el momento habían sido las soluciones sobre las cuales se había apoyado la jurisprudencia para resolver no sólo los casos a los cuales eran directamente aplicable esas normas, sino para resolver por analogía supuestos de afectaciones eternas, con lo cual se protegía a administrados que eran sujeto de esas anomalías.



### 3.3.1. El supuesto de la derogada LORM

En la derogada LORM de 1978 se preveía un supuesto concreto de límite temporal a la vigencia del Decreto de Expropiación, lo cual constituía cierto remedio para el supuesto de las afectaciones eternas. Se disponía en su artículo 85:

“Artículo 85. Cuando con la promulgación de un Plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo”<sup>12</sup>.

Como puede observarse, la solución de la Ley sería declarar que si luego de dictada la afectación de un terreno transcurren cuatro años sin que el Municipio adquiera los bienes, se considera sin efecto la afectación, es decir, que se considera que ha decaído el Decreto de Expropiación. Expresamente, pues, se regula el supuesto de afectación eterna, al considerarse que el transcurso de cuatro años supone un caso de afectación eterna, que es resuelto al considerarse que transcurrido ese plazo, decae ese Decreto.

En la vigente Ley Orgánica del Poder Público Municipal no se prevé una norma similar.

### 3.3.2. El supuesto de la LOOT

Por su parte, el artículo 64 de la LOOT, aún vigente, establecerá una regulación para controlar las afectaciones eternas para un supuesto también concreto:

“Artículo 64. Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la Ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar.

Cuando el lapso sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

Único: Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo”<sup>13</sup>.

12- En la reforma a esa Ley de 1989 se optó por la siguiente fórmula en el artículo 106:

“Artículo 106. Cuando con la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para uso recreacional, deportivo, asistencial, educacional o para cualquier uso público que implique la extinción del derecho de propiedad, el Municipio o Distrito deberá proceder de conformidad con la Ley respectiva.

El Decreto establecerá un plazo para la ejecución de la expropiación, que en ningún caso excederá al establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vencido el cual, sin que se hubiese procedido en consecuencia, se considerará sin efecto dicha afectación y el Municipio o Distrito deberá indemnizar a los propietarios por los daños y perjuicios debidamente demostrados por las limitaciones al uso de sus propiedades, regulando para éstas un uso compatible con el Plan de Desarrollo respectivo.

Esta Disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un Plan de Parcelamiento o Urbanismo”.

Véanse las diferencias entre ambas normas en José Antonio Muci Borjas, *La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, op. cit., pp. 47-50.

13- Como advirtió en su momento José Antonio Muci Borjas:

“Si bien esta norma no prevé el decaimiento de la afectación, constituye un remedio legal al ya comentado problema de las afectaciones eternas. Nótese que nuestro Legislador no estableció un lapso único dentro del cual debía el expropiador proceder a iniciar el procedimiento, sino que dejó tal determinación al Plan de Ordenación del Territorio correspondiente” (*La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, cit., p. 53).



En el supuesto previsto en el artículo 64 de la LOOT se permite que el bien objeto del Decreto de Expropiación se mantenga afectado. Sin embargo, se establecen tres mecanismos para la protección del administrado:

En primer lugar, se exige que en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se establezca un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, el cual debe ser cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar.

En segundo lugar, si el lapso establecido en ese Plan de Ordenación del Territorio es superior a tres años, debe establecerse un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

Sin embargo, en tercer lugar, si vence el lapso para la ejecución de la expropiación que haya sido previsto en el Decreto de Expropiación, sin que la expropiación haya tenido lugar, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

En todo caso, también supone el reconocimiento de que a los problemas de afectaciones eternas debe darse una solución que proteja al administrado.

### **3.3.3. El supuesto de la LOOU**

En un sentido similar, el numeral 12 del artículo 34 de la LOOU, también vigente, establecerá un control al supuesto de las afectaciones eternas:

“Artículo 34. Los planes de desarrollo urbano local se elaborarán teniendo en cuenta las directrices y determinantes establecidas en los planes de ordenación urbanística, y contendrán:

(...)

12. La identificación de los terrenos de propiedad privada que resultarán afectados por la ejecución del plan, indicando plazo para la expropiación y disponibilidad de recursos para implantar el servicio o realizar la obra”.

La regulación de la LOOU (numeral 12 del artículo 34) resultará más parca que la prevista en la LOOT (artículo 64). El control se restringirá a que se señale un plazo para la expropiación en los planes de desarrollo urbano local en los cuales se afecten bienes. En todo caso, también supone el reconocimiento a la necesaria protección de administrado ante supuestos de afectaciones eternas.

## **3.4. La evolución jurisprudencial sobre el control de las afectaciones eternas**

A pesar que la LECUPS de 1947 y la vigente no contienen una regulación expresa que permita una solución al problema de las afectaciones eternas, la jurisprudencia se percataría de las injusticias a las cuales podía llevar ese problema, y estableció criterios para proteger al administrado.

Para ello acudió a dos herramientas fundamentales. Por una parte, hizo referencia a la necesaria razonabilidad que debía exigirse al lapso de ejecución del Decreto de Expropiación. Pero, por otra parte, hizo uso de la analogía para resolver casos para los cuales no había norma expresa que regulara el supuesto de afectaciones eternas. Para ello, tomó las referencias contenidas en la LORM y en la LOOT a las cuales ya se ha hecho referencia.

### **3.4.1. La razonabilidad del lapso de ejecución del Decreto de Expropiación**

La sentencia de 24 de julio de 1978 de la Corte Suprema de Justicia señalaría al referirse a un supuesto de afectación eterna:

“Es criterio de la Corte que la situación así planteada no puede ser mantenida por el Estado indefinidamente, puesto que cuando el Ejecutivo Nacional u otra autoridad competente, según los casos, dicta un Decreto de expropiación, la ejecución del mismo debe tener lugar dentro de un lapso razonable, pasado el cual las personas afectadas por el acto pueden ocurrir a los tribunales a hacer valer sus derechos, bien para que se les expropie o para que se les declare excluidas de la expropiación, cuando esto último sea posible en conformidad con las disposiciones del Decreto, tal como ocurre precisamente en el caso que es objeto de examen en esta decisión”.

El criterio sería reiterado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 10 de agosto de 1993, caso *Jesús Antonio Silva*, en la que se señalaría que:

“Ahora bien, tal cesión o enajenación tendría que necesariamente cumplirse en un tiempo razonable puesto que no responde al concepto de justicia social enfrentar al particular a la ausencia de seguridad jurídica, como lo ha reconocido la Sala al señalar que éste no debe estar sometido indefinidamente a la situación de incertidumbre que se le causa una vez dictado el decreto expropiatorio y hasta la definitiva ejecución del mismo. (Caso: Alberto Baumeister T., decisión del 19-9-78). Por el contrario debe existir cierta continuidad que, además, responda a la necesidad de la colectividad, que es justamente lo que hace que una obra sea considerada como de utilidad pública, es decir, debe evitarse la excesiva dilación en su ejecución y proceder a hacer efectiva la expropiación en un lapso razonable, que dependerá entre otras cosas, de la naturaleza de la obra a ejecutar y de los bienes que se vean afectados de expropiación”.

Luego advertiría la sentencia que:

“La intención del Legislador al imponer el señalamiento del referido plazo responde a la necesaria continuidad que el proceso expropiatorio demanda, debido, en primer lugar, a que constituye una limitación al derecho de un particular que encuentra su justificación en el interés colectivo, sin que pueda por ello la afectación prolongarse de manera indefinida en el tiempo por ausencia de tramitación de la expropiación misma, puesto que debe respetarse el principio conforme al cual en materia expropiatoria debe procurarse la menor afectación posible a la esfera de derechos del expropiado, pagando en todo caso la justa indemnización”<sup>14</sup>.

Del mismo modo, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 8 de octubre de 2003, caso *Centro Comercial Industrial y Estación de Servicios Las Maravillas, C.A.*<sup>15</sup>, se reiteraría el criterio, para señalar que:

“es claro que tal cesión o enajenación debe materializarse dentro de un lapso de tiempo razonable, de manera de no someter al particular a un estado de incertidumbre indefinida debido a la emisión de un decreto expropiatorio cuya ejecución no sea determinada desde el punto de vista temporal, pues, de lo contrario, se estaría atentando contra la idea de justicia como valor fundamental que propugna la Carta Magna y esencial en el concepto del Estado venezolano como democrático y social de derecho y de justicia, además de vulnerarse los más elementales principios de seguridad jurídica que deben prevalecer en toda sociedad”.

Por último, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 29 de junio de 2006, caso *Compañía Anónima Inversiones Catia* se notaría que:

“en materia de expropiación, vista la limitación al derecho de propiedad del particular que resulta afectado por el Decreto de Expropiación, las expropiaciones deben cumplirse en un

14- Agregaría la sentencia que:

(...)“la continuidad de la expropiación es demandada igualmente por la colectividad que se verá favorecida con la ejecución de la obra cuya utilidad pública y social ha sido ya declarada, por lo que en el orden lógico, a todo Decreto de Afectación y Expropiación debe seguir su ejecución. Ahora bien, partiendo de la premisa conforme a la cual debe siempre existir un lapso para la ejecución de las expropiaciones, y tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sólo para aquellas expropiaciones cuyo lapso de ejecución sea superior a tres años, debe establecer la autoridad competente un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada, puede inferirse que a partir de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, para aquellos casos en los que no se indique régimen transitorio se entenderá que la ejecución de la expropiación debe tener lugar dentro de los tres años siguientes a la fecha de la entrada en vigencia del Decreto en el que se ordena la misma”.

15- La sentencia dictada sobre este caso versaría sobre bienes que fueron incluidos en el mismo Decreto de Expropiación que es objeto del nuevo criterio de la Sala Político-Administrativa que aquí se critica, contenido en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de mayo de 2014, caso *Constructora Alvo, C.A. y otras*.

tiempo razonable sin que de ningún modo pueda pretenderse que el particular afectado se encuentre en una incertidumbre permanente o que su propiedad se vea afectada “eternamente”, independientemente de razones de diversa índole”<sup>16</sup>.

En ese caso, al ejercerse un recurso por abstención o carencia contra un Decreto de Expropiación dictado en 1979, la sentencia concluiría:

“resulta evidente que ha transcurrido un tiempo más que razonable para que el Decreto de Expropiación dictado por el entonces Presidente de la República, haya sido ejecutado, por lo menos en cuanto a las adquisiciones de los inmuebles que conformarían la segunda etapa del Parque del Oeste “Jóvito Villalba”, y dentro de los cuales se encuentra el inmueble propiedad de la empresa Compañía Anónima Inversiones Catia, a pesar de evidenciarse de autos el interés renovado de los diversos órganos y entes administrativos involucrados en realizar la ampliación del referido Parque”.

El recurso por abstención o carencia que, como señalamos en nota al pie, trata sobre bienes incluidos en el mismo Decreto de Expropiación objeto de la sentencia que más adelante criticaremos, sería declarado con lugar<sup>17</sup>.

### 3.4.2. La analogía como técnica para el control de las afectaciones eternas

Una opción que valoraría la jurisprudencia para proteger al sujeto del Decreto de Expropiación sería la posibilidad de acudir a la analogía, a partir de las normas que sí establecieran un lapso expreso para la ejecución del Decreto de Expropiación (LORM y LOOT). Así, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 10 de agosto de 1993, caso *Jesús Antonio Silva*, se realizaría el siguiente razonamiento:

“Sin embargo, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no establece un lapso en el cual deba el ente encargado de la ejecución del Decreto de Expropiación comenzar las negociaciones y expropiaciones. Se plantea entonces la necesidad de recurrir a las otras fuentes internas de derecho positivo previstas en el artículo 4 del Código Civil, el cual en su primer aparte señala la posibilidad de recurrir a disposiciones que regulen casos semejantes o materias análogas cuando no hubiere norma precisa de la Ley aplicable al supuesto de hecho, fuente de derecho cuya importancia ha sido además reconocida por este Alto Tribunal (S.P.A., casos Roberto Enrique Carrasqueño y Alí Madrid Guzmán, decisiones de fechas 02-11-82 y 09-10-90, respectivamente)”.

Y así, al hacer referencia a lo que disponía el artículo 108 de la entonces vigente LORM, concluirá por aplicar la analogía para casos distintos a los previstos expresamente en la LORM:

“El supuesto de hecho previsto en la norma transcrita se relaciona con los casos de expropiación en los que el ente expropiante es el Municipio o el Distrito, pero las consecuencias jurídicas allí expresadas son aplicables, por vía analógica, a los demás casos de expropiación, es decir, aquellos en los cuales el ente expropiante es persona jurídica distinta a los municipios o los Distritos”.

El criterio será reiterado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 29 de junio de 2006, caso *Compañía Anónima Inversiones Catia*.

16- El criterio sería reiterado, por ejemplo, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 13 de julio de 2011, caso *Karmaty, C.A.*

17- La doctrina también reconocería que una vez se ha dictado el Decreto de Expropiación, la expropiación debe ser realizada en un lapso de tiempo razonable. Así, por ejemplo, Magdalena Salomón de Padrón señalaría que: “El Decreto de Expropiación, por cuanto tiene una incidencia directa sobre el patrimonio de los particulares, debe ser ejecutado de acuerdo con la finalidad de la Ley que declara la utilidad pública o interés social. Además, debe ser cumplido dentro del lapso racional de ejecución, de manera que no se eternice en su cumplimiento” (Salomón de Padrón, Magdalena, “Consideraciones generales sobre la expropiación por causa de utilidad pública o social”, *El Derecho Administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI. Libro homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez*, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monteávila, Caracas, 2006, pp. 374-375). Por su parte, para Antonio Silva Aranguren y Gustavo Linares Benzo, “Este vicio puede ser también corregido mediante la declaratoria de decaimiento de los decretos luego de un plazo prudencial sin que se hayan ejecutado. Quizá la solución a este problema implica una reforma legislativa que establezca un lapso de vigencia a los decretos de afectación si no se ejecutan” (Silva Aranguren, Antonio, y Linares Benzo, Gustavo, *La expropiación en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2011, p. 70).

La analogía también sería aplicada en atención a la fórmula del artículo 64 de la LOOT. Así, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 8 de octubre de 2003, caso *Centro Comercial Industrial y Estación de Servicios Las Maravillas, C.A.*<sup>18</sup>, se señalaría:

“Así las cosas, resulta oportuno precisar que ni en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social aplicable para la época en que se dictó del decreto cuestionado, ni en la vigente ley reguladora de la materia, se estableció un plazo para que la autoridad administrativa efectuara todos los trámites tendentes a ejecutar lo dispuesto en el decreto expropiatorio, por lo que el criterio jurisprudencial de esta Sala, y que en esta oportunidad se reitera, ha sido el de aplicar por la vía analógica lo previsto en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio”.

### 3.5. Dos posibles soluciones al problema de las afectaciones eternas

A partir de lo expuesto, aquí se ensayarán dos soluciones que puede tener el problema de las afectaciones eternas, al menos, en la propia sede administrativa. Por ello, haremos referencia al tema del decaimiento del Decreto de Expropiación y a la posibilidad de acudir a la figura de la prescripción de la obligación administrativa.

#### 3.5.1. El decaimiento del Decreto de Expropiación

¿Qué sucede con el Decreto de Expropiación, en tanto acto administrativo, en el supuesto de la afectación eterna?

La solución al problema de las afectaciones eternas exige, necesariamente, que sea estudiado el Decreto de Expropiación a la luz de la teoría del acto administrativo.

Desde esa perspectiva de la teoría del acto administrativo, el caso de un Decreto de Expropiación que no es ejecutado a través del arreglo amigable o a través de la sentencia que acuerde la expropiación y el pago, es decir, el caso de una afectación eterna, supone el decaimiento de ese Decreto de Expropiación, en tanto acto administrativo. Para llegar a esa conclusión se parte de la base de considerar que la causa de ese acto administrativo ha dejado de existir<sup>19</sup>. Como ha señalado Allan R. Brewer-Carías en términos generales:

“La segunda forma de extinción de los actos administrativos en virtud del propio acto es el decaimiento, que se produce cuando pierden su eficacia por circunstancias sobrevinientes, que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho que los sustentaban”<sup>20</sup>.

En efecto, si la causa de ese acto administrativo denominado Decreto de Expropiación era determinada obra pública, como la construcción de un parque, pero luego esa obra no es proyectada ni ejecutada, tal Decreto de Expropiación, en tanto acto administrativo, pierde su causa. Recuérdese que la causa del acto administrativo son las razones de hecho y de Derecho que dan lugar a que se dicte el acto administrativo. En el caso de un Decreto de Expropiación, la causa de ese acto administrativo será la obra de utilidad pública o de interés social que la Administración decidió en su momento emprender. En este sentido, el artículo 115 de la Constitución, que se dedica a la expropiación, es particularmente claro, según ha sido tradición en este punto en el constitucionalismo venezolano: “sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia

18- Como se señala en nota anterior, la sentencia dictada sobre este caso versaría sobre bienes que fueron incluidos en el mismo Decreto de Expropiación que es objeto del nuevo criterio de la Sala Político-Administrativa que aquí se critica, contenido en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de mayo de 2014, caso *Constructora Alvo, C.A. y otras*.

19- Como ha advertido Luis A. Ortiz-Álvarez:

“El decreto de expropiación debe calificar con un acto administrativo formal y, por tanto, debe cumplir con todas las formalidades de tales actos, quedando igualmente sometido a los límites y vicios de nulidad de los mismos, por lo que debe tener presente lo previsto en el artículo 25 de la Constitución y en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos” (Ortiz-Álvarez, Luis A. “Expropiaciones en Venezuela (límites y garantías)”, en *Anuario de Derecho Público*, N° 6, Centro de Estudios de Derecho Público, Universidad Monteávila, Caracas, 2012, en prensa).

20- Brewer-Carías, Allan R. *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*, tomo III (Los actos administrativos y los contratos administrativos), Civitas-Thomson Reuters-Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid, 2013, p. 544.

firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”<sup>21</sup>. Recuérdese que la fórmula es sustancialmente la misma del artículo 547 del Código Civil: “nadie puede ser obligado a ceder su propiedad, ni a permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de utilidad Pública o Social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa”.

Pues bien, desde esa perspectiva, la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 8 de octubre de 2003, caso *Centro Comercial Industrial y Estación de Servicios Las Maravillas, C.A.* señalaría expresamente el supuesto del decaimiento del acto administrativo, al referirse a un Decreto de Expropiación:

“la declaratoria de cesación de efectos de un acto administrativo, en principio corresponde a la propia Administración, mediante la aplicación de la figura del ‘Decaimiento’, la cual procede ante el presupuesto de desaparición o modificación de las condiciones, de hecho o de derecho, necesarias para la subsistencia del mismo y que sirvieron en su momento de sustento para que fuese dictado. Así, el decaimiento de un acto administrativo puede provenir de la desaparición de un supuesto indispensable para su validez, de la derogación de la regla legal en que el acto se fundaba, o en el cambio de legislación que haga imposible jurídicamente la subsistencia del mismo, todo lo cual debe ser verificado por la autoridad administrativa o por el operador judicial de ser el caso”<sup>22</sup>.

Por ello, en la medida en la que las razones de hecho o de Derecho por las cuales se dictó el Decreto de Expropiación, es decir, la causa de ese acto administrativo, deja de existir, se produce el decaimiento de ese Decreto de Expropiación o la desafectación del bien, decaimiento que puede ser declarado de oficio por la Administración o a solicitud de interesado. Por ello es que señalamos que el problema de las afectaciones eternas debe ser estudiado desde la perspectiva de la causa del acto administrativo.

Sin embargo, como se ha señalado, el tema de las afectaciones eternas es particularmente complejo porque nuestra LECUPS no contiene una solución general para este problema.

Haciendo referencia a la retrocesión en la expropiación, José Antonio Muci Borjas llega a conclusiones trasladables al problema de las afectaciones eternas, desde la perspectiva de la teoría del acto administrativo:

“Si en el ejercicio de la potestad expropiatoria es requisito esencial la existencia de la *causa expropriandi*, se deduce que su desaparición debe conducir a que cesen los efectos de una expropiación forzosa que el tiempo ha demostrado inútil, ya que el logro del fin que determinó la expropiación constituye un deber para el ente expropiador, cuyo incumplimiento desnaturaliza la medida expropiatoria, entendida como instrumento para alcanzar fines de utilidad general; y como contrapartida del deber a cargo del expropiante, el antiguo titular tiene un derecho correlativo a rescatar un bien de cuya titularidad fue privado sin que éste fuese destinado a satisfacer el interés general”<sup>23</sup>.

Por ello, en la medida en la que tanto en la retrocesión de la expropiación, como en el supuesto de la afectación eterna el problema es similar, es decir, que el Decreto de Expropiación ha perdido su causa, puede considerarse que el artículo 51 LECUPS, que establece el derecho de

21- Por ello Héctor TuruhpialCariello señala que el Decreto de expropiación debe respetar la causa de utilidad pública o interés social:

“Tal carácter fundamental de la causa, en los términos en que la hemos adjetivado, resulta por lo demás explícito en el artículo 115 de la Constitución que al consagrarla en un sentido negativo como limitación al derecho de propiedad, establece que unívocamente por causa de utilidad pública o interés social, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, no admitiendo la fórmula ninguna otra motivación técnicamente invocable ni permitiendo la omisión de invocación de cualquier de los dos presupuestos teleológicos” (TuruhpialCariello, Héctor, *Teoría general y régimen jurídico del dominio público en Venezuela*, Funeda, Caracas, 2008, p. 445).

22- De tal manera, la sentencia seguiría la posición de Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, p. 201. El criterio sería reiterado, por ejemplo, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 13 de julio de 2011, caso *Karmaty, C.A.*

23- *La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 59.



retrocesión, pudiera ser aplicado analógicamente para proteger al administrado sujeto de una afectación eterna, que podría por ello solicitar sobre la base de ese artículo la desafectación del bien, por decaimiento del Decreto de Expropiación<sup>24</sup>. Tal derecho procedería tanto en casos de mera inactividad, como en casos en los cuales el uso urbanístico del bien afectado no se corresponda con la causa de expropiación, como podría ocurrir a partir de un caso de rezonificación.

Una consecuencia de esta perspectiva es que las distintas defensas administrativas y judiciales con ocasión del problema de las afectaciones eternas deben tener en cuenta que es el elemento causal del acto administrativo que constituye el Decreto de Expropiación el que se encuentra viciado en el caso de las afectaciones eternas<sup>25</sup>.

### 3.5.2. La prescripción de la obligación administrativa

Otra posible vía de solución para el caso de las afectaciones eternas sería acudir a la figura de la prescripción de las obligaciones administrativas.

En efecto, y como ha advertido José Ignacio Hernández G., en el caso de un Decreto de Expropiación que no se ejecute, podría plantearse la figura de la prescripción de obligaciones reconocida en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>26</sup>.

El artículo 79 de esa Ley establece que *“Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes”*. Por ello, una vez dictado el Decreto de Expropiación, el cual establece la obligación al administrado de transferir el derecho de propiedad, transcurrido un término de cinco (5) años sin que sea ejecutado el Decreto de Expropiación, podría considerarse que ha prescrito esa obligación de transmitir el derecho de propiedad sobre el bien objeto del Decreto de Expropiación, y así podría oponerse a la Administración expropiante.

## 4. LA POSICIÓN ASUMIDA POR LA SENTENCIA DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DE 7 DE MAYO DE 2014, CASO CONSTRUCTORA ALVO, C.A.

Esas posibles soluciones fueron desconocidas por la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de mayo de 2014, caso *Constructora Alvo, C.A. y otras*.

El caso tiene su origen en el Decreto N° 930 de Expropiación dictado el 11 de diciembre de 1985, que sería reformado en dos ocasiones (1987 y 1992). La obra para la cual se consideraba era necesario proceder a la expropiación de los bienes era la creación del Parque Recreacional “Leonardo Ruiz Pineda”.

Para el momento en el que se dicta la sentencia no se había iniciado el procedimiento administrativo expropiatorio. Por ello, los titulares del derecho de propiedad sobre algunos de los bienes contenidos en el Decreto de Expropiación, solicitan a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia que se desafecten tales bienes.

Al conocer de la solicitud de desafectación, la sentencia, en primer lugar, hará referencia a normas constitucionales (artículos 127 y 128) y al “GRAN OBJETIVO HISTÓRICO N° 5” de las *Líneas Generales del Plan de la Patria. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*<sup>27</sup>. De esas referencias concluiría que

24- Véase Hernández G., José Ignacio, *La expropiación pública en el Derecho Administrativo venezolano*, cit., p. 89, nota 184.

25- Sobre los medios de defensa administrativos y judiciales ante las afectaciones eternas, véase Reverón Boulton, Carlos, “Las afectaciones eternas en la expropiación”, cit., pp. 120 y siguientes.

26- Hernández G., José Ignacio, *La expropiación pública en el Derecho Administrativo venezolano*, op. cit., pp. 206-207.

27- Gaceta Oficial N° 6.118 extraordinario de 4 de diciembre de 2013.

“se colige claramente que la protección del ambiente no solo constituye un aspecto de interés general sino una política de Estado, que conforme a lo establecido en los artículos 115 *eiusdem* y 2 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, justifican la limitación del derecho de propiedad, creando la obligación del Estado de garantizar mejores condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras”.

Sobre la base de esa idea, la sentencia luego planteará el problema a resolver en torno a una supuesta contradicción entre la protección del ambiente, específicamente entre los derechos colectivos (derechos ambientales) y el derecho de propiedad de los titulares de los bienes objeto del Decreto de Expropiación, en estos términos:

“en el presente caso se está frente a una situación donde las sociedades mercantiles recurrentes exigen la restitución del pleno ejercicio de los atributos del derecho de propiedad previsto en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al solicitar la desafectación de los inmuebles comprendidos dentro del área destinada para la creación del “Parque Recreacional Leonardo Ruiz Pineda” según el Decreto N° 930 de fecha 11 de diciembre de 1985, circunstancia que pareciera confrontarse con los derechos colectivos (derechos ambientales) previstos en el citado artículo 127 *eiusdem*, cuestión que procederá a constatar este Máximo Tribunal de seguidas”.

Posteriormente, la sentencia cita su anterior sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 8 de octubre de 2003, caso *Centro Comercial Industrial y Estación de Servicios Las Maravillas, C.A.* Advierte la propia Sala que esta sentencia dictada en 2003 fue dictada con ocasión de una acción interpuesta contra el mismo Decreto de Expropiación que abarca los bienes objeto de esta sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de de 7 de mayo de 2014, caso *Constructora Alvo, C.A. y otras*. Es decir, la sentencia de 2003 conoció del mismo Decreto de Expropiación de la sentencia de 2014, si bien se refería a bienes distintos, pero incluidos todos en el mismo Decreto. En esa sentencia de 2003, como expresamente cita la propia sentencia de 2014, señalaría la Sala Político-Administrativa:

“Sobre el particular se observa que de acuerdo con lo expresado por la actora, el inmueble de su propiedad se encuentra incluido dentro del polígono de afectación definido en el Decreto N° 930 de fecha 11 de diciembre de 1985, (...) sin que hasta la fecha de la interposición de la presente acción y a pesar de haber transcurrido más de quince años desde su publicación, las autoridades administrativas hayan procedido a realizar las expropiaciones pertinentes.

Así las cosas, como quiera que el citado Decreto N° 930 no dispuso de un lapso de tiempo específico para la ejecución de dichas expropiaciones, se entiende, conforme a la doctrina de esta Sala, que la Administración contaba con un máximo de tres años para tal fin, plazo éste que en este caso ha transcurrido sobradamente, constituyendo tal omisión por parte de la autoridad administrativa una clara vulneración del derecho de propiedad de la sociedad mercantil Centro Comercial Industrial y Estación de Servicios Las Maravillas, C.A. Así se declara”.

Como se ve, la sentencia acude a la analogía como herramienta para proteger al administrado de un supuesto de afectación eterna, a partir de lo dispuesto por el artículo 64 de la LOOT, que no era directamente aplicable al caso. Sin embargo, aquí vendrá el cambio de criterio de la sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de mayo de 2014, caso *Constructora Alvo, C.A. y otras*:

“No obstante, en el marco de un Estado democrático y social de derecho y de justicia los órganos del Estado venezolano, por mandato Constitucional, se encuentran en el deber de adecuar su actividad a una progresista y revolucionaria gestión ambiental de contenido social, por lo que a la luz de los criterios sostenidos por este Máximo Tribunal acerca del derecho al ambiente en las sentencias N° 01641 del 28 de junio de 2006 y N° 992 de fecha 27 de junio de 2008, dictadas por esta Sala Político Administrativa y la Sala Constitucional, respectivamente, resulta pertinente realizar las siguientes consideraciones:”.



Luego de citar el artículo 2 de la Constitución y los criterios jurisprudenciales contenidos en la sentencia N° 656 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 30 de junio de 2000 y la sentencia N° 575 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de mayo de 2009, señalaría:

“Es así pues que el deber de proteger las áreas de importancia ecológica obedece al carácter social que adopta el Estado en los términos establecidos en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues resulta evidente que tal imperativo es de naturaleza eminentemente social y es a través de los órganos que conforman los poderes públicos que debe orientarse el desarrollo del colectivo hacia un modelo sustentable, en el sentido de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer los derechos de las generaciones futuras, lo que exige un equilibrio que debe impulsarse mediante proyectos endógenos basados en el respeto y preservación del ambiente”.

La sentencia procederá entonces a realizar lo que expresamente denomina como “una nueva interpretación de la tradicional afectación de bienes”. Para ello, primero realiza la siguiente afirmación de carácter general, de gravedad para el Derecho Administrativo:

“Lo anterior resulta de mayor importancia cuando se le incorpora el aspecto relativo a la prevalencia del interés general sobre el interés particular, por cuanto la cuestión del interés general es un asunto medular para afrontar la modificación y evolución de algunos de los conceptos jurídicos básicos sobre los que se han asentado ciertos aspectos del Derecho Público. El descubrimiento y surgimiento de nuevos valores, como los valores ecológicos, paisajísticos, deportivos y culturales propios de la actualidad, la aparición de intereses legítimos colectivos y la articulación de mecanismos jurídicos para su defensa han nutrido la noción de interés general como uno de los elementos nucleares de importantes decisiones administrativas”.

La concreción de la anterior idea para el caso de las afectaciones de bienes derivadas de Decretos de Expropiación será entonces la siguiente:

“La cuestión ambiental del dominio público sería de este modo una nueva interpretación de la tradicional afectación de bienes, donde prevalece el interés general sobre el particular. Suponiendo la vinculación de estos bienes a la generación directa de un patrimonio colectivo donde el ambiente, la ecología, la recreación, tienen valor superior. A tal efecto, cabe entenderse de la lectura del artículo 127 constitucional que la tutela ambiental se configura actualmente como una auténtica función pública, por lo que a este asunto respecta, el interés general no debe consistir en un mero *desideratum* que provenga de la simple voluntad del correspondiente ente público; al contrario, debe ser la conclusión a la que se llega tras un análisis pormenorizado no solo de todos los intereses en juego sino también, y en especial, de los valores que deben emanar de la decisión que haya de tomarse en un caso específico”.

Luego de realizar consideraciones sobre cómo el derecho de propiedad debe sujetarse a la materia urbanística<sup>28</sup> y al derecho al deporte y a la recreación<sup>29</sup>, señalará la sentencia cómo debe subordinarse el derecho de propiedad a los derechos relativos a la preservación del ambiente:

“Con vista en los argumentos anteriormente expuestos, cobran mayor relevancia los derechos constitucionales al ambiente, al deporte y a la recreación (artículos 111 y 127), y tomando

28- Por ejemplo, señalará la sentencia que:

“Así pues, el planeamiento urbanístico -en desarrollo de todos los derechos y principios constitucionales que se le relacionen y de las regulaciones legales existentes- parece que debe, pues, garantizar un medio ambiente urbano adecuado, que, en lo que ahora nos interesa, permita el esparcimiento, la recreación, el mantenimiento de la ecología. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el planeamiento urbanístico no sólo delimita el derecho de propiedad urbana establecido en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que, simultáneamente, debe permitir el desarrollo de otros derechos constitucionales sobre el territorio, regulándolos en lo preciso para conectarlos con el interés general”.

29- Desde esa perspectiva concluirá la sentencia que

“Todo lo anterior tiene su fundamento en que, asumir a la recreación y la práctica de actividades deportivas como mediadores de procesos de desarrollo humano, significa comprenderla desde sus beneficios en cada una de las dimensiones de desarrollo de los seres humanos y tener claridad sobre las condiciones que hacen estos beneficios posibles. Ciertamente, se debe reconocer que las prácticas recreativas son entendidas como complementarias a los procesos de aprendizaje y desarrollo cultural y como una herramienta para romper con los círculos de pobreza, dependencia, inactividad, ocio, violencia, etc, ya que la recreación proporciona un medio para estimular el crecimiento y la transformación personal positiva, de ahí que, al igual que el valor trabajo, la recreación y la práctica de deportes se deba potenciar como un mediador del desarrollo humano, por cuanto la recreación es un derecho humano básico, como son la educación, el trabajo y la salud, todos de consagración constitucional”.

en consideración que se deben mitigar las consecuencias del aún presente crecimiento acelerado de la población en el suroeste de la capital a través de la construcción del aludido parque recreacional, queda claro entonces que, en criterio de esta Sala, los derechos relativos a la preservación del ambiente en virtud del interés general que representa, deben prevalecer sobre derechos particulares, como es en el caso sub iudice el derecho a la propiedad, por cuanto constituye una obligación de todos los órganos del Estado, a tenor de lo establecido en el supra citado artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, velar por el cumplimiento de tal preeminencia, en primer término, para el beneficio de las generaciones presentes; y, en segundo lugar, para la protección de las generaciones futuras, en virtud de las repercusiones que las normas de protección ambiental producen no solo en el entorno inmediato de las comunidades circundantes a las áreas a favor de las cuales se dictan, sino porque tales consecuencias trascienden y afectan la calidad de vida de los seres humanos y los animales, contribuyendo a fortalecer el frágil equilibrio de los ecosistemas, amenazados por intervenciones desordenadas del urbanismo capitalino”.

Luego de hacer referencia a la necesidad de parques recreativos en la ciudad de Caracas, reafirmará la sentencia su conclusión sobre la preeminencia de la protección de los derechos ambientales frente al derecho de propiedad del administrado sujeto del Decreto de Expropiación:

“Lo anterior nos lleva indefectiblemente a concluir que en el marco de un estado democrático y social de derecho y de justicia, que limita el derecho de propiedad por causas de utilidad pública y el interés general o social, debe tener preeminencia la protección de los derechos ambientales frente al interés particular, pues el mandato contenido en el artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela exige a todos los órganos y entes del Estado la defensa de todas aquellas medidas dirigidas a proteger el ambiente, lo que comprende espacios ciudadanos, además de los aspectos arquitectónicos, urbanísticos y culturales, todos los elementos naturales dentro de los cuales se encuentran los espacios verdes”.

De tal manera, la sentencia declarará improcedente la solicitud de desafectación:

“En el presente caso las recurrentes exigen la restitución del pleno ejercicio de los atributos del derecho de propiedad previsto en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sobre unos inmuebles comprendidos dentro del área destinada para la creación del Parque Recreacional ‘Leonardo Ruiz Pineda’ según el Decreto N° 930 de fecha 11 de diciembre de 1985, publicado en la Gaceta Oficial N° 3.675 Extraordinario de esa misma fecha, circunstancia que se confronta con los derechos colectivos de tercera generación (derechos ambientales) previstos en el artículo 127 eiusdem y con todas las premisas sentadas anteriormente, por lo que esta Sala debe declarar improcedente la solicitud de desafectación interpuesta, máxime cuando conforme al artículo 1 del referido Decreto, el mencionado parque se crea a fines de ‘...ornamentación, saneamiento ambiental, esparcimiento y bienestar de la población...’. Así se decide.

También declara la Sala que frente al derecho de los particulares afectados por el Decreto impugnado se encuentran los derechos del conglomerado social y la República, acerca del goce y disfrute de espacios verdes, máxime en una ciudad como Caracas, que carece de suficientes tierras para producir un mejor aire, tan necesario en nuestra contaminada ciudad”.

Al constatar que “de la revisión exhaustiva de las actas no se desprende de autos que las autoridades administrativas hayan procedido a realizar los procedimientos relativos a las expropiaciones de los inmuebles que se encuentran incluidos dentro del polígono de afectación”, lo cual configuró al caso como uno de afectación eterna, la sentencia advertirá:

“Por lo tanto, sobre la base de todos los argumentos expuestos anteriormente para justificar que aún existe la necesidad de la construcción del Parque Recreacional en referencia, esta Sala considera imperioso instar al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, a la Procuraduría General de la República, así como al Instituto Nacional de

Parques (INPARQUES) a revisar y efectuar los procedimientos de expropiación a los que se refieren los actos administrativos aludidos en la motiva del presente fallo, para la construcción del Parque Recreacional allí descrito. Así se declara<sup>30</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

La sentencia va a sentar el criterio según el cual, ante un conflicto entre el derecho de propiedad que un administrado reclame sobre un bien acerca del cual se ha dictado un Decreto de Expropiación y los derechos ambientales que puedan atribuirse a los habitantes de una determinada comunidad, éstos deberán prevalecer, en todo caso, sobre el derecho de propiedad de ese administrado. Aún cuando se trate de un supuesto de afectación eterna.

En nuestra opinión, la referida postura prácticamente cancela cualquier posibilidad de controlar los supuestos de afectaciones eternas, los cuales siempre podrán ser justificados en algún derecho colectivo –ambiental, urbanístico, artístico- que prive sobre el derecho de propiedad del administrado titular del bien sobre el cual ha sido dictado el Decreto.

Ello sin duda, supone un retroceso en los avances tanto normativos como jurisprudenciales aquí reseñados en materia de afectaciones eternas.

Desde esa perspectiva, ello implica que no se considerará como controlable la inactividad de la Administración que luego de dictado el Decreto de Expropiación no procede a impulsar el procedimiento administrativo expropiatorio, bien sea para llegar al arreglo amigable, o para dar lugar a la sentencia que acuerde la expropiación y ordene el pago correspondiente.

En este caso, la Sala Político-Administrativa, acudiendo al expediente de los derechos ambientales, ha colocado las bases conceptuales para que no se controle a la Administración expropiante en supuestos de afectaciones eternas.

30- Sin duda, en este punto la sentencia plantea un importante problema, como es el relativo al alcance de su sustitución en las decisiones de la Administración. Desde que se dictó el Decreto de Expropiación (año 1985), la Administración no ha considerado necesario iniciar e impulsar el procedimiento administrativo de expropiación para la construcción del parque "Leonardo Ruiz Pineda". Sin embargo, de los contenidos de las actas, la sentencia considera que está justificada la necesidad de la construcción del parque, y para ello insta a la propia Administración.