

Notas sobre la expansión del ámbito de la declaratoria de utilidad pública o interés social en la expropiación

Carlos García Soto

Profesor de la Universidad Monteávila

I. INTRODUCCIÓN

Cuatro Decretos-Leyes dictados con ocasión de la *Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con rango, valor y fuerza de Ley, en las Materias que se Delegan*¹ tienen como aspecto común la expansión del ámbito de la declaratoria de utilidad pública o interés social². Requisito de la expropiación (artículos 115 de la Constitución y 7.1 LECUPS), la declaratoria de utilidad pública o interés social tiene una importancia fundamental para el régimen del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico venezolano, en particular, precisamente, para la institución de la expropiación. El *Decreto N° 6.092 con rango, valor y fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios*³ (LDPABS); el *Decreto N° 6.071 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria*⁴ (LOSSA); el *Decreto N° 6.129 con rango, valor y fuerza de Ley de Salud Agrícola Integral*⁵ (LSAI), y el *Decreto N° 6.072 con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*⁶ (LRPVH), contienen normas que declaran la utilidad pública e interés social sobre bienes⁷, lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, como se verá.

El objeto de este trabajo se reduce a unas breves consideraciones sobre el concepto formal de expropiación que se asume en nuestro ordenamiento y sobre la *causa expropriandi* como requisito para la expropiación. Lo que allí se diga servirá como baremo para el análisis de las normas que regulan la declaratoria de utilidad pública o interés social en los Decretos-Leyes señalados.

1 G.O. N° 38.617 de 01-02-2007.

2 Se utilizan los términos “utilidad pública” e “interés social” para respetar su uso expreso por el artículo 115 de la Constitución y 2 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS), aún cuando no se defina en tales normas si se trata de figuras jurídicas distintas.

3 G.O. N° 5.889 extraordinario de 31-07-2008.

4 G.O. N° 5.889 extraordinario de 31-07-2008.

5 G.O. N° 5.890 extraordinario de 31-07-2008.

6 G.O. N° 5.889 extraordinario de 31-07-2008.

7 El artículo 3 LSAI utiliza adicionalmente el término “interés nacional”.

II. UNA NOTA SOBRE EL CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

El concepto de expropiación en el ordenamiento jurídico venezolano es resueltamente *formal*. De acuerdo con los artículos 115 de la Constitución y 2 LECUPS, la expropiación se somete a un *procedimiento*, entendido en sentido muy amplio, en el cual intervienen distintos órganos del poder público. De acuerdo con el artículo 115 constitucional, “sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”. Por ello, al señalar el concepto de expropiación, el artículo 2 de la LECUPS, dispondrá:

“Artículo 2. 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 algún otro derecho de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización”.

Concepto *formal* de la expropiación, desde que sólo podrá considerarse como tal aquella en la cual se transfiera forzosamente la propiedad o cualquier otro derecho, en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, mediante una sentencia que sea firme y el pago oportuno de una justa indemnización. El procedimiento de expropiación, por lo demás, es regulado ampliamente por la misma LECUPS.

III. UNA NOTA SOBRE EL CONCEPTO DE CAUSA EXPROPRIANDI

Una de las características principales del concepto *formal* de expropiación en nuestro ordenamiento jurídico es la exigencia de una disposición formal que declare la utilidad pública o interés social (artículos 115 de la Constitución y 7.1 LECUPS). A su vez, la declaratoria de utilidad pública o interés social impone determinados requisitos (artículo 13 LECUPS).

Según el régimen de la LECUPS (artículos 3, 13 y 14), la declaratoria de utilidad pública o interés social debe realizarse sobre un concepto amplio, pero de conocida tradición para el Derecho Administrativo: obras. Así, el artículo 3 define qué deba entenderse por obras de utilidad pública. El artículo 13 hace referencia a los requisitos necesarios para que la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales declaren que una obra es de utilidad pública⁸. Pero tal declaratoria de utilidad pública, como ha sido tradición entre nosotros, y tal y como se deduce de la interpretación de los artículos 7 y 13 LECUPS, corresponderá a la Ley. Por su parte, de acuerdo con el artículo 5 LECUPS, será a través del Decreto de Expropiación que se realice la declaración de los bienes necesarios para la realización de la obra: “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”. Así, según el concepto *formal* de expropiación que se deriva de nuestro ordenamiento, la Asamblea Nacional, Los Consejos Legislativos los Consejos Municipales declaran la utilidad pública de una obra, mientras que el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde serán los competentes para señalar los bienes necesarios para la ejecución de la obra previamente

8 Dejamos de lado la potestad que en el artículo 13 LECUPS se otorga al Ejecutivo Nacional para “decretar de utilidad pública la posesión de aquellos terrenos y construcciones que considere esenciales para la seguridad o defensa de la Nación”.

declarada de utilidad pública⁹. Recordemos, por una parte, que como se señaló, según los artículos 115 y 7.1 LECUPS, la declaratoria de utilidad pública o interés social es un requisito para llevar a cabo la expropiación; por otra parte, recordemos igualmente que según los artículos 115 de la Constitución y 2 LECUPS, la expropiación sólo mediante sentencia firme podrá declararse la expropiación. Estas ideas serán fundamentales a los efectos del análisis de los Decretos-Leyes referidos.

El significado de este régimen jurídico se encuentra en la necesidad de que la expropiación tenga una justificación o legitimación muy determinada, la causa de la expropiación o *causa expropriandi*: sólo podrán expropiarse aquellos bienes que sean necesarios para el cumplimiento de un fin (una obra, según la terminología empleada por la LECUPS) que haya sido declarado como de utilidad pública o interés social.

A ello se refiere expresamente el artículo 115 de la Constitución, que señala rotundamente que la expropiación sólo podrá ser declarada “por causa de utilidad pública o interés social”. A la misma idea remite el artículo 2 LECUPS, cuando define a la expropiación “una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social”.

El cumplimiento del fin declarado de utilidad pública o interés social será motivo de control de todo el procedimiento expropiatorio. Sólo si el procedimiento expropiatorio –y los actos dictados con ocasión de él- se reconducen al cumplimiento de ese fin, la expropiación será válida.

Ello se manifiesta en que el fin de la expropiación no es sólo la privación del derecho de propiedad sobre el bien objeto del procedimiento expropiatorio, sino que el bien deberá ser efectivamente utilizado para el cumplimiento del fin señalado por la norma declaratoria de la utilidad pública o interés social. Manifestación de ello es el derecho de retrocesión que se reconoce al particular en el artículo 51 LECUPS.

Esta consideración será particularmente importante para enjuiciar la validez del Decreto de Expropiación. Aplicando las ideas señaladas al Decreto de Expropiación, se exigirá que tal Decreto –en tanto acto administrativo- cumpla con el fin declarado de utilidad pública o interés social.

IV. LA EXPANSIÓN DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL HACIA BIENES

La LDPABS; la LOSSA; la LSAI y la LRPVH introducen una importante variación a lo que ha sido el régimen tradicional expuesto. Tales Decretos-Leyes declaran la utilidad pública o interés social sobre *bienes*. Señala el artículo 5 LDPABS:

“Bienes y servicios de primera necesidad

Artículo 5. (...)

Se declaran, y por lo tanto son de utilidad pública e interés social, todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos, bienes y servicios declarados de primera necesidad.

9 Tal y como se exige expresamente, por lo demás, en el artículo 5 LECUPS.

El Ejecutivo Nacional podrá iniciar la expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, sin que medie para ello declaratoria previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional”¹⁰.

El mismo criterio es el aplicado en el artículo 3 de la LOSSA:

“Orden público, utilidad pública e interés social

Artículo 3°. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica son de orden público.

Se declaran de utilidad pública e interés social, los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades.

El Ejecutivo Nacional, cuando existan motivos de seguridad agroalimentaria podrá decretar la adquisición forzosa, mediante justa indemnización y pago oportuno, de la totalidad de un bien o de varios bienes necesarios para la ejecución de obras o el desarrollo de actividades de producción, intercambio, distribución y almacenamiento de alimentos”¹¹.

Por su parte, el artículo 3 LSAI señala:

“Utilidad pública, interés nacional e interés social

Artículo 3°. Se declaran de utilidad pública, interés nacional e interés social los bienes y servicios propios de las actividades de salud agrícola integral.

El Ejecutivo Nacional, cuando medien motivos de seguridad, podrá sin mediar otra formalidad, decretar la adquisición forzosa de la totalidad de un bien o de varios bienes necesarios para la ejecución de obras o el desarrollo de actividades de salud agrícola integral”.

Finalmente, el artículo 3 LRPVH, dispone:

“Principios rectores

Artículo 3°. (...)

Se declaran de utilidad pública e interés social todos los bienes y servicios susceptibles de ser empleados en la planificación, producción y consumo en materia de vivienda y hábitat, con la finalidad de garantizar lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el presente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley”.

Declaración de utilidad pública e interés social de *bienes*, y en el caso de la LSAI y la LRPVH, de *servicios*. Como se señaló, ello constituye una modificación importante del régimen de la expropiación en nuestro ordenamiento jurídico, al menos en estos sectores. Así, y como ha quedado señalado, según el régimen de la LECUPS la declaratoria de utilidad

10 En el artículo 5 LDPABS se señala que el Ejecutivo Nacional podrá iniciar el procedimiento de expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos a quienes se aplica la LDPABS, sin hacer referencia expresa a qué tipo de bienes alcanza. Por ello, podría considerarse que tal potestad se extiende a todos los bienes del sujeto, con independencia de que se trate de bienes anejos a las actividades de “producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos, bienes y servicios declarados de primera necesidad”. En nuestra opinión, tal interpretación debe ser rechazada, desde que el mismo artículo 5 restringe la declaratoria de utilidad pública e interés social a los bienes necesarios para la realización de tales actividades.

11 En todo caso, de acuerdo con la exigencia del artículo 115 de la Constitución, tal expropiación sólo podrá ser declarada mediante sentencia firme.

pública o interés social se refiere a *obras*, y corresponderá, de acuerdo con el artículo 5 LECUPS, al Decreto de Expropiación la declaración de los *bienes* necesarios para la realización de la *obra*: “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”. Varias consecuencias se deriven del criterio asumido.

En primer lugar, en las normas señaladas no se declaró la utilidad pública o interés social de obra alguna, tal y como se exige en el régimen contenido en el artículo 115 de la Constitución y la LECUPS. Por tanto, es cuestionable que las actividades que se señalen en tales normas puedan ser consideradas como declaradas de utilidad pública o interés social.

En segundo lugar, es cuestionable la validez de la declaratoria de utilidad pública e interés social sobre bienes y servicios, de cara a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución y la LECUPS.

En tercer lugar, y de acuerdo con el significado que en nuestro ordenamiento jurídico tienen la declaratoria de utilidad pública o interés social, el criterio asumido implica una modificación importante para el control de la *causa expropriandi*. Como ha quedado señalado, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución y el régimen previsto en la LECUPS, declarada la utilidad pública o interés social de una obra, corresponde al Decreto de Expropiación “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” (artículo 5 LECUPS). Ahora bien, según el criterio asumido por los Decretos-Leyes, no existe una obra declarada de utilidad pública o interés social ante la cual ponderar si los bienes objeto del Decreto de Expropiación son necesarios para la ejecución de tal obra.

En cuarto lugar, la garantía jurídica que significa la *causa expropriandi* en nuestro ordenamiento, queda significativamente mermada con el criterio asumido por los 4 Decretos Leyes, desde que es jurídicamente cuestionable la posibilidad de realizar la ponderación sobre si el procedimiento expropiatorio cumple con tal garantía.