

EL DERECHO A LA RETROCESION EN LA EXPROPIACION FORZOSA Y LA SENTENCIA DICTADA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN FECHA 8 DE DICIEMBRE DE 1988

José Antonio Muci Borjas
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Católica Andrés Bello*

El fallo al cual referiremos nuestras observaciones es aquel dictado —como el propio título del presente trabajo lo indica— por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, el día 8 de diciembre del año 1988 (caso República de Venezuela vs. “TRIVEL” Compañía Anónima), bajo la ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas. El estudio de la aludida sentencia resulta de sumo interés, ya que por vez primera es dictada en Venezuela una decisión judicial en la cual nuestros tribunales —con competencia en lo contencioso-administrativo— hacen mención al derecho de retrocesión del bien expropiado, derecho consagrado —de manera expresa— en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio¹.

I. BREVE RESEÑA DE ANTECEDENTES

El procedimiento expropiatorio se había iniciado con la expedición del Decreto número 807, de fecha tres (3) de mayo de 1972, posteriormente publicado en la *Gaceta Oficial* número 29.794, del día primero (1º) de diciembre del mismo año, mediante el cual se *afectaban* un conjunto de bienes inmuebles, ubicados en el centro de la ciudad de Caracas, a fin de realizar el “Estacionamiento Central del Area Metropolitana”.

Con base en el Decreto 807 al cual hicimos referencia en el párrafo que precede, la República introdujo la solicitud expropiatoria, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la vigente Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social. Obsérvese con detenimiento que *la República primero dio inicio al proceso expropiatorio, y sólo con posterioridad, en un segundo momento, por increíble que ello pueda parecer, suscribió un arreglo amigable con la sociedad mercantil “TRIVEL”, C.A. En otras palabras, la República quebrantó los principios de eficacia y racionalidad administrativa, por no citar el principio de economía procesal. En efecto, si la figura del arreglo amigable, prevista en nuestra actual Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, lo que persigue es evitar la instauración del proceso expropiatorio, carece de sentido, si se sabe quién es el propietario del bien cuya expropiación se considera necesaria, que primero se haya intentado la solicitud y que*

1. Sobre el tema de la retrocesión consúltese nuestro trabajo intitulado *La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, noviembre 1988.

A nivel de Derecho comparado pueden también consultarse, entre otros: CANASI, José, *La Retrocesión en la Expropiación Pública*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964; CRETELLA JUNIOR, J., *Comentários às Leis da Desapropiação*, 2ª Edição, Editor José Buthasky, São Paulo, 1976; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1982; LANDI, Guido, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Giuffrè Editore, Milano, 1984; MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Segunda Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1975; PERA VERDAGUER, Francisco, *Expropiación Forzosa*, Segunda Edición, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1970; SAITTA, Nazareno, *La Retrocessione dei Beni Espropriati*, Giuffrè Editore, Milano, 1974.

sólo posteriormente se haya suscrito una convención que sólo tiene sentido suscribir *antes* de iniciarse el juicio expropiatorio². Si la intención del Legislador venezolano fue que se procurase adquirir el bien necesario para la ejecución de la obra de utilidad general sin que resultase indispensable iniciar una acción judicial, que en definitiva comporta elevados costos procesales para ambas partes, es indudable que en el presente caso ha quedado comprometida la responsabilidad de aquellos funcionarios cuyo obrar pueda haber causado perjuicios patrimoniales a la República. En todo caso, y al margen de las críticas —por lo demás merecidas— que el comportamiento reseñado merece, conviene destacar que la República, luego de haber suscrito el arreglo amigable al cual hiciéramos referencia, desistió de este primer proceso expropiatorio.

Ahora bien, sobre la base del arreglo amigable se realizó un primer avalúo, que fue impugnado (en un segundo proceso, no ya de expropiación *stricto-sensu*, sino de impugnación del avalúo) por la República, con fecha 18 de noviembre de 1974. El mencionado avalúo fue declarado nulo, mediante sentencia de fecha 24 de febrero de 1981 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, porque la Corte consideró que aquél había sido presentado extemporáneamente. A raíz de esta sentencia del año 1981, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa designó nuevos peritos, quienes consignaron un segundo avalúo el día 14 de diciembre del mismo año. La República, por segunda vez, solicitó se declarase la nulidad de este nuevo avalúo, y la Sala Político-Administrativa declaró con lugar la impugnación en fallo de fecha 11 de agosto del año 1983, estableciéndose, a renglón seguido, que correspondía a la Sala fijar definitivamente —de conformidad con la disposición contenida en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil para entonces vigente (hoy en día artículo 249)— el valor del inmueble expropiado y, por ende, el monto de la justa indemnización, a cuyo efecto acordó oír —de manera previa— a dos peritos.

El informe de los peritos designados por la Sala fue consignado en autos el día 14 de junio de 1984, y contra el mismo formularon observaciones tanto la República como la sociedad mercantil "TRIVEL", C. A. En dicha oportunidad, es decir, con motivo de las objeciones formuladas contra el dictamen de los dos peritos designados por la Corte, la parte demandada solicitó se declarase que el juicio carecía de objeto, ya que, por una parte, la obra aún no había sido realizada, a pesar de que habían transcurrido más de 14 años desde la fecha de expedición del Decreto; y, por la otra, gran parte de los bienes sobre los cuales había de ser ejecutada "la obra específica" de utilidad pública, que había determinado la expedición del Decreto de afectación número 807 del año 1972, habían sido vendidos por el Centro Simón Bolívar al Banco Central de Venezuela, con lo cual no se había cumplido "*el destino específico*" señalado en el aludido Decreto. La República consideró, en escrito de fecha posterior a aquel presentado por la sociedad mercantil "TRIVEL", C. A., que —es ésta la idea fundamental— resultaba irrelevante el argumento relativo al cambio de objeto de la medida

2. Como es bien sabido, la figura del arreglo amigable se encuentra consagrada en la disposición contenida en el artículo 3 (aparte único) de la actual Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social. La aludida disposición establece, en términos tajantes, que "antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se ajustará a las normas previstas en este Decreto". La norma *in commento* establece un deber, una "obligación" para el sujeto expropiante, y si bien es cierto que el irrespeto de dicho deber carece de sanción legal ("al menos expresa"), como de manera reiterada y pacífica lo ha dejado sentado nuestra jurisprudencia, no es menos cierto que en el proceso objeto de nuestros comentarios *el expropiador obró en abierta pugna con la intención del Legislador (mens legis)*, pues no se trató —en momento alguno— de evitar la instauración de un proceso expropiatorio. Nos parece oportuno señalar que la noción de "ilegitimidad" de una determinada actuación administrativa no se circunscribe a la sola transgresión de la letra de la Ley, y, por lo tanto, a nuestro entender, a pesar de la ausencia de una sanción legal expresa, la sola contrariedad con el espíritu del Legislador puede hacer ilegítimo el obrar de la Administración.

expropiatoria decretada por el Centro Simón Bolívar. No resulta ocioso comentar, aunque sea brevemente, la errónea posición asumida por los abogados de la República.

La expropiación forzosa no es más que un instrumento, que un mecanismo a través del cual el "Estado" logra la adquisición de bienes determinados, y ello con vista a la realización de una obra específica, calificada de utilidad pública o interés social. En otras palabras, el sujeto expropiador procede a decretar una medida expropiatoria cuando se percata que existen determinadas necesidades colectivas que merecen ser atendidas, a través de la ejecución de una obra de interés general. La obra —*lato sensu*— a ser ejecutada debe perseguir (*necesariamente*) la satisfacción de las necesidades concretas que determinaron el ejercicio de la potestad expropiatoria, y ello sólo se logra realizando la obra que desde un inicio se tenía la intención de ejecutar, es decir, aquella señalada en el Decreto expropiatorio. Por lo tanto, la afirmación realizada por la República carece de todo fundamento, pues el sujeto expropiante debe perseguir, en todo momento, el fin primigenio de la medida expropiatoria, so pena de que su actuación se torne ilegítima.

Continuando ahora con el trámite del proceso expropiatorio, merece reseñarse que los abogados de la empresa "TRIVEL", C. A. (parte demandada en el proceso de impugnación del avalúo) alegaron —en escrito consignado el día 9 de agosto de 1988— que en fecha 21 de abril de 1988 había sido dictado el Decreto número 2.070, posteriormente publicado en la *Gaceta Oficial* del día 26 de abril de 1988, mediante el cual se reformaba el artículo primero del Decreto 807, ya identificado, con el propósito evidente de variar la afectación del bien expropiado, ya que la obra a ser ejecutada no era —como antes— el Estacionamiento Central del Área Metropolitana, sino la "Ampliación de la sede principal del Banco Central de Venezuela y la construcción de la Casa de la Moneda". En otros términos, siempre según el dicho de los apoderados de la demandada, la publicación del nuevo Decreto expropiatorio determinaba la cesación de los efectos del arreglo amigable y de todo aquello que sobre éste se había sustentado, porque había desaparecido el basamento del mencionado arreglo amigable. En consecuencia, la Administración debía iniciar un nuevo proceso expropiatorio, mas esta vez sobre la base del Decreto 2.070. Finalizaban los abogados de la demandada solicitando se declarase que en el caso *sub-iudice* no existía materia sobre la cual decidir.

La Procuraduría General de la República presentó un escrito el día 6 de octubre de 1988, en el cual trató de rebatir lo alegado por la sociedad "TRIVEL", C. A. En el mencionado escrito la República sostuvo, luego de aseverar que la empresa demandada había "convenido"³ expresamente en la expropiación, que de acuerdo a lo establecido por nuestra Corte Suprema de Justicia, "el arreglo amigable tiene la misma naturaleza obligatoria e irrevocable que cualquier acuerdo que pudiese pactarse en

3. El proceso expropiatorio tiene como objeto (fundamentalmente) permitir *el control de la legalidad del procedimiento previo*, así como garantizar que la expropiación parcial no inutilice al bien, y que la indemnización que corresponda al sujeto expropiado sea realmente justa, en consonancia con el artículo 101 de la Constitución. En este orden de ideas, cabe afirmar, con relación al primero de los objetivos reseñados, que el titular del bien cuya adquisición se somete a los trámites de la expropiación forzosa no puede "convenir" en la medida expropiatoria. No cabe "convenimiento" alguno, ya que en puridad de conceptos nadie puede convenir sobre la legitimidad o ilegitimidad de una actuación de los órganos de los Poderes Públicos. Por lo tanto, mediante la suscripción del arreglo amigable, técnicamente hablando, sólo se renuncia a formular oposición a la medida expropiatoria iniciada.

Ahora bien, en el caso *sub-iudice* es evidente, y —por lo demás— así lo estableció nuestra Corte Suprema de Justicia, que el Decreto 807 del año 1972 había sido derogado, de manera tácita o implícita, por el Decreto 2.070 del año 1988, ya que *ambos decretos afectaban un mismo lote de terreno, pero para la construcción de dos obras de utilidad pública diferentes*. Consecuencia de cuanto precede es que con la derogación del Decreto 807 perdía todo su fundamento el arreglo amigable suscrito entre las partes, así como todo aquello actuado sobre la base de este último, y —por lo tanto— podía el sujeto expropiado solicitar, como en efecto lo hizo, se declarase la cesación de efectos del aludido acuerdo

el curso del procedimiento expropiatorio y aun el efecto de la propia sentencia". Es más, el abogado de la Procuraduría afirmó que en el caso *sub-iudice* la expropiación forzosa era un hecho consumado, sobre el cual no cabía discusión alguna, "por cuanto el arreglo amigable celebrado se encuentra definitivamente firme y produce cosa juzgada".

II. EL FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Planteada la *litis* en los términos precedentemente señalados, la Corte Suprema de Justicia consideró necesario analizar, con carácter previo, la problemática que planteaba la publicación del Decreto 2.070, de fecha 26 de abril de 1988, mediante el cual se modificó —en los siguientes términos— la previsión contenida en el artículo 1º del Decreto 807, de fecha 1º de diciembre de 1971:

"Se declara zona especialmente afectada con motivo de la ampliación de la sede principal del Banco Central de Venezuela y de la construcción de la Casa de la Moneda, un terreno cuya superficie es de diez mil trescientos sesenta y siete metros cuadrados (10.367 m²) y las bienhechurías en él existentes, ubicado en jurisdicción de la Parroquia Altigracia, Departamento Libertador del Distrito Federal, entre las esquinas de Altigracia, Mijares, Salas y Las Mercedes, comprendido dentro de la poligonal cerrada cuyos vértices están definidos por coordenadas rectangulares...".

Creemos conveniente transcribir, íntegramente, los razonamientos de la Corte Suprema de Justicia, para luego proceder a comentar el contenido de la novedosa sentencia de nuestro máximo Tribunal. Así, en el fallo se afirmó:

"De las previsiones transcritas (es decir, artículos 99 y 101 de la Constitución, así como el artículo 3º de la vigente Ley de Expropiación) resulta claro que no le es posible a la Administración hacer uso libre de la potestad que a tales fines se le reconoce. En efecto, la potestad expropiatoria aparece como mecanismo de obtención de fines públicos determinados, esto es, los fines propios de la «causa expropriandi» que fundamentan el ejercicio de la potestad. Conforme a las normas constitucionales y legales que la rigen, la expropiación está dirigida a un fin de utilidad pública o social, predeterminado por la Ley (artículos 2º, 10 y 11 de la Ley de Expropiación) que requiere o exige que cada expropiación, singularmente considerada, sirva a dicho fin específico para que se entienda legitimada a su causa legal.

Cabe notar al respecto que *lo importante en materia de expropiación no es la privación del derecho que ella envuelve sino más bien el destino posterior al cual se afectará el bien objeto de la misma*. Por ello la expropiación se presenta, al decir de la doctrina, como un instrumento y no como un fin, como un elemento dentro de la operación de poder público que la supera y trasciende. Toda expropiación singular ha de servir a esa finalidad instrumental, sin lo cual carecerá de causa (Eduardo García De Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, página 211, Editorial Civitas, Madrid). Por ello, *la causa expropriandi (sic) genéricamente justificada en los conceptos de utilidad pública e interés social, se inserta con carácter permanente en el proceso expropiatorio* (sin que pueda argüirse que ella aparece sólo al inicio o apertura del ejercicio de la potestad expropiatoria), para particularizarse o individualizarse en la afectación que detalla el decreto de ejecución de la misma. La expropiación queda así unida, vinculada, al destino invocado como causa expropiatoria, de modo que el beneficiario de la expropiación (que a veces no

coincide con el ente expropiante —artículos 2º y 19 de la Ley de Expropiación—) queda *gravado con la carga de realizar ese destino específico de cuya realización pende la validez de la expropiación misma*. «La expropiación ha de justificarse en una finalidad legal de utilidad pública o de interés social, sin lo cual no cabe siquiera iniciarla; pero ha de legitimarse, una vez consumada, en el servicio efectivo de esa finalidad legal, que es lo que se llama técnicamente causa, y que supone una transformación ulterior del bien expropiado, material o jurídica, en el sentido postulado por esa finalidad, sin lo cual la expropiación aún (*sic*) realizada no puede mantenerse» (*Op. cit.*, página 212).

De lo expuesto deriva el derecho que aparece consagrado en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, cuyos artículos 64 y 69 prevén una serie de medidas para garantizar los derechos de los propietarios afectados por planes de ordenación del territorio que impliquen la extinción del derecho de propiedad, así como en materia urbanística la figura de la retrocesión en la expropiación en los casos en los cuales se pretenda modificar la afectación de determinados bienes expropiados.

En este orden de ideas expresa el dispositivo del artículo 69 *eiusdem (sic)* que:

«Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente. Si se pretende modificar su afectación o se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia».

Consagra así la novedosa Ley una última protección al derecho de propiedad, al reconocer al expropiado el derecho a recobrar el bien objeto de la expropiación si se varía la afectación inicial o se agota la vigencia del plan respectivo, esto es, una vez que se ha comprobado que el bien objeto de la misma no ha sido afectado por el beneficiario al fin originalmente impuesto por la *causa expropriandi*.

Esta especificidad de la causa expropriandi impide a la Administración apartarse del ámbito singular que conforme a la Ley aparece concretado en el Decreto de expropiación, como acto de ejecución que es de aquella, y que envuelve además un acto de reconocimiento singular de la operación expropiatoria, que realiza el Presidente de la República.

«El decreto es en efecto, un acto mediante el cual la acción pública, en ejercicio de la autoridad que le confiere la Ley, puede afectar a un uso determinado y pretender así la propiedad de un bien, mediante el cual manifiesta su voluntad de utilizar y en consecuencia, proceder al acto respectivo, para fines de Utilidad Pública o Social, con lo cual no ha producido traslado de derecho de propiedad o de otra índole, ha señalado con tal Decreto la Utilidad del bien y ha puesto en marcha los medios jurídicamente previstos para la adquisición forzosa de los respectivos inmuebles. Acto de Potestad Pública dirigido en este caso a particulares a los que afecta, en consecuencia, voluntad administrativa susceptible de ser controlada en cuanto a su legalidad, ya que como Acto del Poder Público, no está excluido de la revisión que por vía Contencioso-Administrativa prevé la propia Constitución (Sentencia del 12 de junio de 1986, Corte Primero de lo Contencioso-Administrativo)».

La Corte Suprema de Justicia decidió —en definitiva— que hallándose pendiente la expropiación acordada por el Decreto número 807 del año 1972, ya que aún no

había acuerdo sobre el monto del avalúo con el que debe culminar el arreglo amigable, la publicación del Decreto número 2.070 evidenciaba la voluntad del Ejecutivo Nacional de no dar cumplimiento al Decreto expropiatorio del año 1972, y ello porque se había modificado la afectación específica prevista en el Decreto primigenio, así como el beneficiario de la expropiación misma. En otras palabras, el nuevo Decreto de afectación derogó al primero, y ello porque, versando sobre un mismo bien, modificó la obra de utilidad pública a ser realizada. Por lo tanto, siendo necesario el que se iniciase un nuevo procedimiento expropiatorio, sobre la base —esta vez— del Decreto 2.070, la Sala Política Administrativa declaró que no había materia sobre la cual decidir.

III. Conclusiones

Antes de abordar de lleno las ideas que —en nuestro modesto parecer— constituyen el más importante legado del fallo ahora estudiado, consideramos oportuno realizar muy breves consideraciones sobre la expropiación forzosa y el derecho a la retrocesión.

Cabe afirmar, sin lugar a duda alguna, que el bien que el sujeto expropiador adquiere —a través del mecanismo expropiatorio— tiene una limitación legal concreta, consecuencia del mecanismo a través del cual dicho bien ingresó en el patrimonio del expropiante. En otras palabras, además de todas aquellas limitaciones *stricto sensu* que “gravan” la propiedad en el Derecho venezolano, es incuestionable que *al bien precedentemente expropiado lo “grava” una ulterior limitación, referida ésta al uso, al fin al cual puede ser destinado*. En efecto, el bien expropiado sólo puede ser destinado a aquel fin concreto (específico) de utilidad pública o interés social que determinó el ejercicio de la potestad expropiatoria, o sea, aquella finalidad de interés colectivo contemplada en el Decreto de afectación.

El sujeto expropiador no puede actuar de manera arbitraria, transgrediendo la *limitación legal producto de su declaración, acerca de cuál ha de ser el destino del bien que se expropia*. El expropiante, pues, debe respetar el destino, el fin con miras al cual ingresó el bien expropiado en su patrimonio a través del mecanismo expropiatorio, porque la actuación del expropiante puede ser controlada aún después de haberse consumado la expropiación forzosa. En este orden de ideas, somos del parecer que el irrespeto de las tantas veces mencionada limitación legal permitiría al antiguo titular demandar la devolución del bien cuya expropiación se reveló innecesaria.

Dicho cuanto antecede, son fundamentalmente dos las conclusiones que cabe sacar del fallo *in commento*, a saber:

1. La Corte Suprema de Justicia, al afirmar —si bien de manera general— que *“la expropiación queda así unida, vinculada, al destino invocado como causa expropiatoria, de modo que el beneficiario, de la expropiación... queda gravado con la carga de realizar ese destino específico de cuya realización pende la validez de la expropiación misma”*, entendió que la obligación de destinar el bien al fin original, primigenio, que determinó el ejercicio de la potestad expropiatoria es una obligación implícita en toda expropiación forzosa. Por lo tanto, en toda medida expropiatoria debe respetarse el destino señalado por el Decreto de afectación, ya que se trata de una “obligación” de rango constitucional, establecida de manera virtual en el artículo 101 de la Constitución (*eadem vis taciti atque expressi*), y por ello la Corte Suprema de Justicia fue mucho más allá de la simple interpretación textual (literal) del artículo 69 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. En este orden de ideas, pues, el fallo de nuestro máximo Tribunal da a entender, en consonancia con las ideas que nosotros habíamos ya sostenido, que la retrocesión puede ser solicitada aun cuando la medida expropiatoria no verse sobre un terreno que se expropie por ra-

zones urbanísticas, único supuesto este contemplado en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio.

2. El segundo aspecto de la sentencia que merece ser destacado es el relativo a si la existencia de la *causa expropriandi* debe o no ser permanente.

Como es sabido, toda expropiación forzosa ha de legitimarse, una vez concluida, en el *servicio efectivo de la finalidad legal* de utilidad pública o interés social con base en la cual se tomó la medida⁴. Ahora bien, mucho es lo que se ha discutido en la doctrina comparada acerca de qué es lo que ocurre cuando *el bien, inicialmente destinado a la finalidad primigenia establecida en el Decreto de afectación, deja de servir a la ya aludida finalidad original*. En otras palabras ¿qué es lo que ocurre cuando habiendo existido el “servicio efectivo de la finalidad legal” desaparece, de manera superveniente, la *causa expropriandi* (en sentido técnico)?

Nuestra Corte Suprema de Justicia parece haber optado por la solución acogida en España⁵, y propugnada en Argentina por Petracchi⁶, según la cual la *causa expropriandi* ha de ser *permanente*, “perpetua”. En otras palabras, si la medida expropiatoria dejase de cumplir con el destino de utilidad general previsto en el Decreto de afectación, el antiguo titular del bien expropiado se halla legitimado para demandar su devolución. Es esto, y no otra cosa, lo que cabe desprender del fallo analizado, en el cual se afirmó que “...la *causa expropriandi* genéricamente justificada en los conceptos de utilidad pública o interés social, se inserta con carácter permanente en el proceso expropiatorio (sin que pueda argüirse que ella aparece sólo al inicio o apertura del ejercicio de la potestad expropiatoria), para particularizarse o individualizarse en la afectación que detalla el decreto...”. En consecuencia, en el supuesto de que variase la afectación original, y al margen de toda consideración acerca de si la medida expropiatoria llegó a servir a su finalidad legal, el antiguo titular del bien, según nuestra Corte Suprema de Justicia, podría —insistimos— demandar la devolución del bien anteriormente expropiado.

En nuestro criterio, el enfoque dado por la Corte Suprema de Justicia a la interrogante de si la *causa expropriandi* debe ser —efectivamente— “permanente”, y, en el mismo sentido, la fórmula acuñada por la Corte, según la cual la *causa expropriandi* “se inserta con carácter permanente en toda expropiación forzosa” no se corresponde con el Derecho venezolano, o, en todo caso, merecen ser —ambas— debidamente acotadas.

En nuestro país el ordenamiento jurídico exige que el bien adquirido a través del mecanismo expropiatorio sea destinado, real y efectivamente, al fin de utilidad colectiva señalado por el Decreto de expropiación. Pero como la medida expropiatoria se toma a los fines de la satisfacción de unas determinadas necesidades colectivas que la Administración —en un momento dado— consideró merecedoras de tutela, resulta evidente que *la afectación del bien a ese fin concreto de utilidad pública debe perdurar en tanto y en cuanto persistan las necesidades que motivaron la actuación administrativa, en este caso, la expropiación forzosa*. Así, pues, la medida expropiatoria —sigamos aquí la terminología empleada por García De Enterría— se legitima con el servicio efectivo del bien al destino original, es decir, aquel previsto en el Decreto de expropiación, mientras perduren las necesidades que sirvieron de fundamento para

4. García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón, *ob. cit.*, páginas 212 y 213.

5. La Ley de Expropiación Forzosa española, de fecha 16 de diciembre de 1954, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 351, de fecha 17 de diciembre de 1954, establece —en su artículo 54, encabezamiento— que “en caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio”. Consúltense nuestra obra “La Retrocesión en la Expropiación Forzosa”, antes citada, p. 110.

6. José Antonio Muci Borjas, *La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, pp. 89 y ss.

la adopción de la medida. Por lo tanto, *la adquisición producto de la expropiación forzosa queda legitimada una vez que el bien expropiado es afectado, mientras subsistan las necesidades del grupo social, al destino originalmente previsto en el Decreto de expropiación.*

Ahora bien, teniendo presente cuanto antecede, ¿qué debemos entender por “permanente”? Carecería de sentido aseverar que “la afectación” debe continuar aun cuando hubiesen cesado las necesidades cuya satisfacción dieron lugar a la tramitación del procedimiento expropiatorio, y en este sentido no entendemos qué quiso la Corte decir cuando afirmó que la *causa expropriandi* se inserta con carácter permanente en la expropiación forzosa; pero tampoco resultaría lógico que se afirmase, como “principio general”, que el bien expropiado debe ser devuelto al particular una vez que cesa la afectación, se entiende que por la desaparición de las necesidades a las cuales la medida expropiatoria perseguía poner remedio. Es el caso, *ad exemplum*, de una expropiación forzosa realizada a los efectos de la construcción de una obra pública de cierta magnitud, de cierta envergadura, como es una represa hidroeléctrica, cuya “vida útil” pueda ser superior a los cien o doscientos años. En este segundo supuesto también carecería de sentido que se afirmase que el antiguo titular del bien, adquirido mediante el mecanismo de la expropiación forzosa, tiene derecho a demandar la devolución de dicho bien. Carece de sentido, insistimos, ya que la expropiación forzosa, como instrumento de adquisición típico del Derecho Público, ha legitimado la permanencia de sus efectos al atender, mientras subsistían las necesidades del grupo social, el destino originalmente previsto en el Decreto de afectación.

Pareciera que para nuestra Corte Suprema de Justicia no bastase, para que la medida expropiatoria se entendiese legitimada, que el bien fuese afectado a la finalidad primigenia mientras (y en tanto) subsistiesen las necesidades que determinaron —en un primer momento— el ejercicio de la potestad expropiatoria. Según la Corte Suprema de Justicia, aparentemente, la *causa expropriandi* ha de ser *permanente*, pues el derecho a la retrocesión del bien expropiado procede ante toda modificación de la afectación (criterio este del cual nos vemos obligados a disentir) incluso en aquellos casos en los cuales se dio cumplimiento —mientras las necesidades así lo exigieron— al destino originalmente establecido en el Decreto de afectación, y —por lo tanto— se dio satisfacción a aquellas necesidades colectivas que determinaron el ejercicio de la potestad pública.