

EXPROPIACIONES EN VENEZUELA (LÍMITES Y GARANTÍAS)

Luis A. Ortiz-Álvarez*

INTRODUCCIÓN

El interés público o interés general faculta y otorga potestades a la Administración Pública. Pero ese mismo interés general *limita a la Administración* y se opone al uso inadecuado de potestades ablativas y a la violación de derechos y garantías, tales como las garantías expropiatorias. El respecto máximo de los derechos constitucionales y legales de los particulares y el respecto cabal de todas las garantías expropiatorias es, ante todo, es una *exigencia* misma del interés general y, además, *beneficia* al interés general.

La “expropiación es un término en boga”, y de hecho en los últimos años se ha intensificado el uso —e incorrecto uso— de la expropiación, pero dicha institución en realidad no es ilimitada ni autoriza expropiaciones innecesarias, sancionatorias ni desprovistas de garantías. Si bien “*la expropiación es una potestad pública, a la vez es una garantía*” y solamente luego del cumplimiento de tales garantías existirá verdadera expropiación, “*al resto de situaciones, como mucho, le corresponderá llevar comillas si se quiere emplear el referido término*” (Antonio Silva Aranguren y Gustavo Linares Benzo, *La expropiación en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2011, p. 155).

Toda persona y todo inversionista, nacional o extranjero, tiene en Venezuela el derecho a dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia o libertad económica y tiene garantizado el derecho de propiedad. El contexto normativo constitucional y legal categóricamente establece y protege tales derechos y, por tanto, genera la expectativa

* Profesor de Postgrado de Derecho Administrativo UCAB-UCV.

legítima de que los bienes, derechos e inversiones en Venezuela serán respetados y tratados de conformidad con tales garantías.

La expropiación, como veremos, es una potestad pública permitida por estrictas razones de utilidad pública e interés social, pero expropiar, dado su alto impacto y sus graves consecuencias sobre derechos fundamentales, es algo excepcional y naturalmente difícilísimo, pues el ordenamiento jurídico –deliberadamente– ha siempre establecido un conjunto de fuertes límites necesarios e ineludibles, para, precisamente, garantizar el respeto de los derechos y evitar el uso inadecuado de la potestad expropiatoria.

I. BASES NORMATIVAS CATEGÓRICAS DE LAS LIMITACIONES EXPROPIATORIAS

La Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por Venezuela han previsto la posibilidad expropiatoria, pero a la vez la han rodeado expresamente de un conjunto de garantías esenciales.

El artículo 115 de la *Constitución* de 1999 garantiza el derecho a la propiedad y dispone que la expropiación sólo puede ser llevada a cabo por razones de utilidad pública e interés social con el pago oportuno y efectivo de una compensación justa. Según esta norma, “*se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes*”.

Sin embargo, tal garantía puede ser afectada legítimamente por razones de concretas interés general, sea por medio de las llamadas limitaciones legales a la propiedad (contribuciones, restricciones y otras obligaciones) e incluso por medio de una transmisión coactiva de la propiedad, la cual se materializa a través de la figura de la expropiación, figura que desde hace muchas décadas ha tenido regulación y vigencia en Venezuela. El mismo artículo 115 de la Constitución dispone tal potestad pero, igualmente, la limita fuertemente: “*Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes*”.

Este principio es igualmente reproducido en el Código Civil venezolano en su artículo 547, que dispone que *“Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad ni permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa”*.

Asimismo, y siguiendo una larga tradición, la *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social* del año 2002 (Gaceta Oficial No. 37.475, de fecha 1º de Julio de 2002), igualmente establece en detalle las garantías que debe cumplir la expropiación. Por lo pronto, baste indicar que el artículo 2 de esta Ley define a la expropiación como *“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 de los particulares, a su patrimonio”* y, como indicamos y como insistiremos luego, ese interés público o social no permite expropiaciones innecesarias o arbitrarias, sino solamente las que sean realmente necesarias y beneficiosas y, siempre, rodeadas de todas las garantías.

En esta misma línea protectora de derechos, el 1999 fue dictado el Decreto-Ley N° 356 con Rango y Fuerza de Ley para la Promoción y Protección de las Inversiones (*Ley de Inversiones*). Dicha Ley tiene por objeto *“proveer a las inversiones y a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, de un marco jurídico estable y previsible, en el cual aquéllas y estos puedan desenvolverse en un ambiente de seguridad”* (Artículo 1). Los inversionistas tendrán derecho a un trato justo y equitativo y *“no serán objeto de medidas arbitrarias o discriminatorias”* (Artículo 6).

De igual manera, la Ley de Inversiones contiene expresas disposiciones relacionadas con confiscaciones y expropiaciones. El artículo 11 de la Ley de Inversiones de 1999 establece que: *“No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones, sino en los casos de excepción previstos por la Constitución; y en cuanto a las inversiones e inversionistas internacionales, por el derecho internacional. Sólo se realizarán expropiaciones de inversiones, o se aplicarán a estas medidas de efecto equivalente a una expropiación, por causa de utilidad pública o de interés social, siguiendo el procedimiento legal-*

mente establecido a estos efectos, de manera no discriminatoria y mediante una indemnización pronta, justa y adecuada”.

Pro si fuera poco, cabe destacar que Venezuela ha suscrito en los ultimas dos décadas una considerable cantidad de tratados bilaterales de inversiones (TBI o BITs), lo cual resulta muy relevante si se considera que de ello deriva el reconocimiento de principios internacionales y derechos de los individuos basados en los estándares internacionales para la protección contenidos en los BITs, los cuales forman parte del régimen legal venezolano.

En tal sentido, resulta suficiente hacer notar que desde que Venezuela se hizo parte del CIADI (“ICSID Convention”) Venezuela suscribió más de 20 BITs. Aunque Venezuela denunció en 2012 el Convenio del CIADI, casi todos los BITs firmados siguen vigentes y permanecen en pleno vigor. Todos estos tratados contienen normas expresas que ratifican los mismos límites y garantías frente a las expropiaciones y actos con efectos similares a los expropiatorios.

En consecuencia, el sistema de derecho público venezolano en materia de derechos de los inversionistas extranjeros no sólo debe tener en cuenta la clásica o perspectiva tradicional de derecho administrativo interno, sino también la perspectiva internacional o “global”, ya que los Tratados o BITs contienen disposiciones que vinculan y delimitan la actuación de Administración Pública venezolana. La existencia y vigencia de estos tratados supone un reconocimiento de todas sus normas y principios, y todos los derechos consagrados en los mismos, suerte de “derecho administrativo global” que presiona y de hecho pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno de Venezuela (vid. José Antonio Muci, *El Derecho Administrativo Global y los BITs*, Caracas, 2007, p. 20, 117, 132 y ss.; tamb. José Gregorio Torrealba, *Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras en Venezuela*, Caracas, 2008).

En suma, es cierto que la Administración Publica ostenta una potente potestad expropiatoria, y que incluso la puede imponer “por las buenas o por las malas” para citar una célebre frase antigua (sentencia

de la CFC, SF, 14-03-1952). Sin embargo, esto no quiere decir que se trate de una potestad administrativa absoluta, subjetiva o arbitraria. Al contrario, dentro del contexto normativo venezolano, que como hemos visto es categórico, la potestad expropiatoria, vista su contundencia y la lesión que el mismo genera sobre el derecho fundamental a la propiedad y sobre otros derechos, esta cercada por una serie de límites dogmáticos y garantías ineludibles en defensa de los particulares.

II. ALGUNOS LÍMITES O GARANTÍAS EXPROPIATORIAS

1. *La causa o justificación expropiatoria*

En primer lugar, para que pueda haber expropiación válida es necesario que exista una *auténtica y adecuada causa expropriandi*, esto es, una auténtica, precisa, razonable y demostrada razón de “utilidad pública” o de “interés social”. Se trata, como es sabido, de *conceptos jurídicos indeterminados*, aparentemente amplios pero en realidad son conceptos restringidos, objetivos, regulados e identificables *in concreto*, los cuales no permiten ni autorizan ningún tipo de poder o facultad discrecional.

Por ejemplo, según el artículo 3 de la Ley, “*se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, de los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas*”, normativa que como vemos reenvía a otro concepto jurídico indeterminado, pero objetivo, como lo es “beneficio común”.

Los conceptos jurídicos de “utilidad pública” e “interés social” o simplemente “interés general” no son, por definición, conceptos que favorecen a la Administración para actuar arbitrariamente o represivamente contra los particulares y sus bienes y derechos, ni tampoco autorizan a que el Estado se apodere innecesariamente de bienes o se involucre en negocios que no son propios a las funciones estatales. Ni el legislador ni la Administración pueden usar indebidamente ni

abusar del concepto interés general, el cual tiene una funcionalidad intrínseca propia reconocible no susceptible de mutación, flexibilización o tergiversación. Muy por el contrario, el máximo respeto de la libertad económica y de la propiedad, así como de los derechos legales de los individuos y las empresas, es en sí mismo un requisito o limitación impuesta por el interés social o general en defensa y *a favor* de los particulares, cuyos bienes y derechos, en un Estado de Derecho, tienen valor y como regla sagrados.

El interés general también es compatible –y de hecho “promueve” (artículo 112 Constitución)– la actividad privada ininterrumpida y la *mínima interferencia* o mínima intervención de los poderes públicos, e igualmente postula el respeto máximo del derecho de propiedad, en su esencia, *in natura* y con todos sus atributos y no solamente en manifestación sustitutiva mediante indemnización, la cual, en todo caso, será necesaria cuando existan verdaderas y concretas justificaciones de interés general, previamente determinadas *en específico* (no en genérico, como a veces se piensa) por el legislador y luego identificadas, también *in concreto*, por la Administración y se proceda a materializar una expropiación. Sin verdadera *causa expropriandi*, determinada de forma específica y razonable por el legislador y luego identificada, demostrada, documentada y motivada en cada caso concreto por la Administración, no puede iniciarse un proceso expropiatorio.

La expropiación, pues, no es discrecionalidad ni arbitrariedad, sino materialización reglada de una única solución justa, necesaria, proporcional y razonable en un caso particular en el cual se impone, por razones de interés general (utilidad pública/interés social), un apoderamiento de bienes o derechos. Tal como el profesor Tomás Ramón Fernández afirma: “*conceptos tales como interés general, orden público, necesidad pública, equitativa distribución, etc., aunque indeterminados a priori, constituyen técnicas de normación con las que el legislador remite a la Administración a una única solución justa*” (*De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1997, p. 101).

El interés general “genérico” (*interés general latu sensu*) no es suficiente para legalmente expropiar, revocar o afectar derechos ni bienes.

Sólo un interés general que sea concreto, específico, intenso, manifiesto y demostrado (*interés general strictu sensu* o *in concreto*) que objetivamente evaluado pruebe ser la decisión correcta o la mejor respuesta en un caso específico, puede ser adecuado para justificar una expropiación. Tal como lo ha destacado el autor Escola: “*los actos administrativos no pueden fundarse en la invocación de cualquier tipo o clase de interés público, o en la existencia de un interés público no definido, difuso o general, sino que debe hacérselo sobre la base, en cada oportunidad, de la gestión del interés público concreto*” (Hector Jorge Escola, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1989, p. 167). El autor español García de Enterría también lo ha sostenido: “*la Administración tiene la carga de alegar, probar y motivar en cada caso concreto la concurrencia de esa específica causa del interés público legitimador, sin que sea suficiente invocar su posición general de gestor ordinario de ese mismo interés*” (Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1997, p. 220).

Los conceptos de utilidad pública e interés social, pues, son conceptos que pueden permitir actuaciones razonables y justificadas de las Administraciones públicas, pero a la vez son conceptos que operan como un *límite objetivo rigurosísimo* de todas las acciones de la Administración, la cual –*ad essentia*– está al servicio de los ciudadanos. Utilidad pública, interés social e interés general, además, son conceptos jurídicos indeterminados que deben ser leídos en armonía y respeto de los derechos individuales.

No hay, por tanto, discrecionalidad expropiatoria. Y aun en el supuesto –negado– que académicamente se sostuviera que sí existe tal discrecionalidad el resultado limitador sería prácticamente el mismo, pues hoy día se reconoce en el derecho venezolano que las potestades discrecionales no son ilimitadas y no autorizan a dictar actos injustificados, subjetivos o arbitrarios. Muy al contrario, en los casos que se dice que excepcionalmente se permite el ejercicio de “potestades discrecionales”, tales potestades están limitadas de forma importante por los mismos principios y reglas del Derecho público venezolano, incluyendo base legal y fáctica, razonabilidad, congruencia, proporcionalidad.

2. La declaratoria legislativa de utilidad pública o social

En segundo lugar, para que una expropiación sea válida se requiere de una expresa, previa y suficientemente específica *declaratoria legislativa de utilidad pública o social*, la cual comprenderá los bienes que se califiquen necesarios para lograr tal finalidad, declaratoria que debe ser realizada por medio de una intervención del Poder Legislativo, por medio de *ley formal* emanada de la Asamblea Nacional, como resultado del procedimiento tradicional de formación de las leyes *ex constitutione*.

Existe, pues, una *reserva legal* la cual significa que únicamente se puede restringir o afectar negativamente los derechos de los particulares por medio de actos ablativos en presencia de una cláusula legal que pre-determine y autorice tal intervención, y dicha regla no puede ser implícita, sino que debe ser escrita (*lex scripta*), anterior al hecho (*lex previa*) y debe ser clara y precisa (*lex certa*), no siendo admisibles tampoco interpretaciones legislativas analógicas, elásticas ni extensivas, sino, por el contrario, restringidas, *pro-cives* y *pro-libertate*. Desde esta perspectiva, la Administración se encuentra en principio sujeta al adagio “*lo que no está permitido se entiende prohibido*” (*quae non sunt permissae prohibita intelliguntur*), que es lo que también se conocido como el enfoque o limitación de la “vinculación positiva” del principio de legalidad.

Los juristas Canova, Herrera y Anzola tienen razón cuando sostienen que “*la reserva legal como garantía expropiatoria tiene, entonces, una virtualidad bastante intensa*” y cuando señalan que no es suficiente que las leyes hagan “*declaraciones genéricas del interés general involucrado en una determinada obra o política pública*” sino que “*a tales efectos expropiatorios, para no dejar dudas y en virtud de la gravedad de la medida administrativa, que despoja al particular de su propiedad, se requiere que el legislador califique expresamente que ese interés general debe ser alcanzado tiene una connotación especial que habilita a la Administración a utilizar como herramienta a tales fines, además de las ordinarias, la adquisición forzosa de la propiedad privada*” (Antonio Canova González, Luis

Herrera Orellana y Karina Anzola, *¿Expropiaciones o vías de hecho?*, Caracas, 2000, p. 82 y 83).

Y a esto habría que agregar, que esa declaratoria legislativa, naturalmente con vocación normativa o general, pero específica y suficiente, tampoco puede ser arbitraria o caprichosa, sino que requiere ser acorde con el entendimiento común y aceptado de las nociones técnicas de utilidad pública y de interés social y debe ser acorde con los principios de razonabilidad, congruencia, proporcionalidad que rigen la actuación del legislador, quedando igualmente rechazada la desigualdad o discriminación por medio de las llamadas actuaciones legislativas singulares o de caso único.

Tal como bien lo ha señalado Gustavo Grau Fortoul, hay una *“necesidad de atender a las razones, motivos y valoraciones invocadas por el legislador a los fines de sustentar esa declaratoria, con miras a evitar dar cabida en este campo a declaraciones de utilidad pública arbitrarias o desprovistas de motivos, no sólo ciertos, sino razonables, proscribiendo así al igual que como sucede con la Administración, la arbitrariedad del legislador”* (“Algunas reflexiones sobre la expropiación, como medio de privación coactiva de la propiedad”, en *Cuestiones actuales del derecho de la empresa en Venezuela*, Caracas, 2007, p. 62, 74)

Cabe advertir, por una parte, de la existencia de una multiplicidad de leyes en materias diversas (e.g. urbanismo, forestal, agrario, seguridad agroalimentaria, seguridad y defensa, hidrocarburos, obras públicas, vivienda, protección al consumidor, etc.) que han venido intentando incluir este tipo de cláusulas o declaratorias de utilidad pública con fines expropiatorios, algunas excesivamente genéricas y otras incluso con un carácter sancionatorio o punitivo (lo que supone un intento de tergiversación o “mutación” del concepto expropiatorio manifiestamente inconstitucional). Por otra parte, también la propia Ley de Expropiación del año 2002, en su artículo 14, contiene una pre-cláusula o una suerte de declaratoria previa genérica, quizás excesivamente amplia en algunos aspectos, al disponer que *“se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública”* un conjunto de obras y materias, tales como *“las construcciones es de ferrocarriles, carre-*

teras, autopistas, sistemas de transpone subterráneo o superficial, caminos, edificaciones educativas o deportivas, urbanizaciones obreras, cuarteles, hospitales, cementerios, aeropuertos, helipuertos, los terrenos necesarios para institutos de enseñanza agrícola y pecuaria, las construcciones o ensanche de estaciones inalámbricas o conductores telegráficos, así como los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica...” entre otros, así como “las obras comprendidas en los planes reguladores de los estados, del Distrito Capital y de los municipios”. En todos estos casos, igualmente será necesario el decreto expropiatorio de la autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva, el cual, en todo caso, deberá cumplir con el resto de las garantías expropiatorias.

En fin, en palabras de Eduardo García de Enterría y Tomás R. Fernández, “*resulta claro que la Administración no dispone de una potestad expropiatoria abstracta capaz de ser aplicada a su albur en cuanto pueda estimarla justificada; por el contrario, la Administración dispone de la potestad expropiatoria sólo para ser ejercida en aquellos ámbitos singulares que la Ley formal ha calificado previamente como merecedores de ese remedio*” (*Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, Thomson Civitas, Madrid. 2004, p. 237).

3. El decreto expropiatorio

En tercer lugar, debemos destacar que para que proceda una expropiación se requiere de una intervención concreta del Poder Ejecutivo (Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, según el caso), a través de un Decreto expropiatorio o de afectación (artículo 5 de la Ley de Expropiación), el cual es un acto administrativo de efectos particulares por cuyo medio se decide ejecutar o realizar una obra y en consecuencia se individualiza el bien o los bienes a expropiar.

Una vez dictado el decreto de expropiación, los afectados, en principio, quedan vinculados y están obligados a transmitir los bienes al Estado, sea de forma amigable o luego de un procedimiento (judicial) de expropiación, el cual se inicia luego del referido decreto en caso de ausencia de arreglo amigable.

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.

En este sentido, por ejemplo, el decreto expropiatorio debe ser el resultado de un objetivo análisis y de una completa sustanciación por medio de la cual se evidencie, demuestre y justifique documentadamente (teniendo la Administración la carga de la prueba) la necesidad, razonabilidad, conveniencia y viabilidad (legal y económica) de proceder con la expropiación.

El decreto de expropiación debe estar contenida en una decisión razonada y motivada, lo cual es un deber obligatorio, para todo tipo los actos administrativos, según lo exigido por los artículos 9, 12 y 18.5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo cual ha sido confirmado por la jurisprudencia (e.g. TSJ-SPA 01-08-2000, caso *Silsa vs Ministerio de Desarrollo*; 11-02-1982, caso *Depositaria Judicial*).

El decreto de expropiación, además, debe estar basado en normas y hechos existentes e interpretados adecuadamente, so pena de incurrir en un vicio de falso supuesto de hecho o de derecho, (e.g. TSJ-SPA, 14-07-2011, caso *Helmerich & Payne de Venezuela*) lo cual es un vicio de nulidad absoluta (e.g. CPCA, 27-06-2002, caso *Italcambio*, confirmando TSJ-SPA 13-03-1997 caso *Antonio José Meneses Díaz*). La falta de presupuesto o capacidad económica para indemnizar debidamente así como la falta de un objetivo o una finalidad específica (e.g. falta de un proyecto concreto) son también vicios de nulidad absoluta del decreto expropiatorio, tanto por falso supuesto como por desviación de poder (e.g. JSótoCA, 21-01-2010, caso *Valle Arriba*).

El decreto de expropiatorio debe igualmente ser totalmente compatible con los principios fundamentales de derecho público, incluyendo los principios de razonabilidad, congruencia y proporcionalidad, so pena de nulidad absoluta. En este sentido, cabe hacer

referencia a los *standards* y límites objetivos impuestos por el artículo 141 de la Constitución de 1999, los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuando establecen que la Administración debe actuar, entre otras cosas, con sometimiento a los principios de *bona fide*, honestidad, participación, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad en el ejercicio de su función pública, con total sumisión a la ley.

Por otra parte, cabe insistir en que el acto o decreto expropiatorio no es una decisión discrecional, toda vez que los conceptos esenciales con los cuales se relaciona (utilidad pública, interés social, interés general) son todos conceptos jurídicos indeterminados y, como tales, excluyen toda discrecionalidad.

En el derecho venezolano existe una distinción entre “potestades discrecionales” y “conceptos jurídicos indeterminados”. Esta distinción es aceptada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Las potestades discrecionales difieren de los llamados *conceptos jurídicos indeterminados*. Cuando se está en presencia de “conceptos jurídicos indeterminados” los funcionarios públicos solamente pueden determinar el sentido del correspondiente precepto que contiene el concepto jurídico, el cual solamente permite una solución correcta o justa en cada caso concreto. En tales casos, la Administración no tiene ninguna libertad de escogencia entre diferentes posibilidades o medidas. Solamente una solución –*the right solution*– puede objetivamente considerarse como válida o lícita. Con fundamento en el concepto jurídico específico y tomando en cuenta objetivamente todos los hechos y parámetros de un caso concreto o situación específica la Administración debe alcanzar la adecuada o correcta solución. La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados no permite margen de discreción o subjetividad. El concepto jurídico indeterminado se enmarca dentro de lo que se considera *actos reglados* de la Administración Pública. Estos son conceptos sujetos a una determinación objetiva en cada caso y los actos administrativos en tales casos están sujetos al control judicial (vid. Juan Carlos Balzán, “Los Límites a la Discrecionalidad,

la Arbitrariedad y la Razonabilidad de la Administración”, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 9, Caracas; Allan Brewer-Carías, “La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados como mecanismo de control judicial de la actividad administrativa” y “Notas sobre la discrecionalidad administrativa y sobre su delimitación y sus límites”, en su libro *Estudios de Derecho Administrativo 2005-2007*, Caracas, 2007, pp. 116, 139).

Esta distinción entre potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados es reconocida en la jurisprudencia venezolana (e.g. TSJ-SPA, 19-5-1983 caso *RCTV-Hola Juventud*; 1-8-1991, caso *RCTV-Ministerio de Transporte y Comunicaciones*). La misma distinción es aceptada en España, donde la doctrina y la jurisprudencia han considerado a los conceptos jurídicos indeterminados como un “proceso reglado”, porque no admite más que una solución justa. En este sentido, entre otros autores, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández afirman que “*la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un caso de aplicación de la Ley, puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (configurada, no obstante su imprecisión de límites, con la intención de acotar un supuesto concreto) unas circunstancias reales determinadas; justamente por ese proceso reglado, que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido de que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador*”, lo que lo diferencia de la potestad discrecional. Por tanto, “el juez puede fiscalizar tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa” (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1998, Tomo I, p. 450, citado en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de derecho administrativo 2005-2007*, p. 116. Véase tamb. Eduardo García de Enterría, “La lucha contra las inmunidades de poder en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, N° 38, Madrid 1962, pp. 159-205).

No hay, por tanto, potestad discrecional en la expropiación (si es que existe discrecionalidad en actuación administrativa alguna) y, aun si teóricamente existiese, el contexto de límites y garantías de los particulares sigue siendo el mismo, pues es reconocido que las llama-

das potestades discrecionales son restrictivísimas y estas sometidas a muy importantes límites, entre ellos: (i) las potestades discrecionales no son ilimitadas y no autorizan a dictar actos injustificados, subjetivos o arbitrarios, lo que incluso revela la existencia de un principio general de prohibición de arbitrariedad; (ii) las potestades discrecionales son sólo posibles cuando han sido establecidas de forma expresa, previa y adecuada en una norma legal; (iii) toda decisión dictada en ejercicio de potestades discrecionales debe ser expresa y estar motivada –*ab initio*, *no ex post*– y debe estar basada en normas aplicables al caso y en hechos reales, concreto y debidamente demostrados y apreciados; (iv) los actos administrativos deben ajustarse a los fines (*telos*) de la norma que otorga competencia, so pena de desviación de poder o *détournement de pouvoir* o *misuse of power*; (v) las potestades discrecionales están igualmente sometidas a los límites impuestos por los principios generales de actuación de la actividad administrativa, incluyendo *razonabilidad*, *congruencia*, *proporcionalidad*, *igualdad* y *no discriminación*, *buena fe* y *justicia*, así como los otros límites establecidos en los mencionados artículos 141 de la Constitución, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; (vi) las potestades discrecionales deben respetar todos los otros derechos y garantías establecidos en la Constitución y las leyes.

Sea como fuere, con independencia de la discusión de la naturaleza de la potestad expropiatoria, en todos los casos la mera invocación genérica, no específica y borrosa del “interés social” o del “interés general” o razones similares, sin motivaciones, explicaciones materiales ni pruebas rigurosas es insuficiente e inconstitucional. Solamente en caso de en circunstancias específicas y concretas, reales, convincentes y probadas de utilidad pública o interés social, *strictu sensu*, in concreto, puede proceder una expropiación.

La Administración, como dijimos, no puede simplemente invocar un “genérico” “interés social o general” para expropiar, ni tampoco es de recibo tal invocación para desconocer las garantías expropiatorias en caso que realmente sea justificable una expropiación. El respecto íntegro de los derechos y de tales garantías, como dijimos, es en sí

misma una exigencia del interés general. A los fines que una decisión de expropiar sea válida se requiere, pues, entre otras cosas, que la Administración objetivamente argumente, demuestre la existencia de *una causa expropriandi concreta y real*, en otras palabras, que objetivamente argumente y pruebe la existencia de verdaderas, específicas y convincentes y razonables motivos de interés general (y en particular de utilidad pública o interés social) a los fines de justificar la expropiación de bienes o derechos, las cuales deben plasmarse adecuadamente en un decreto expropiatorio formal.

4. *El procedimiento expropiatorio*

En cuarto lugar, existe una *garantía de debido proceso* y en especial una garantía judicial, en el sentido de que si bien las partes pueden llegar a un “*arreglo amigable*” (artículo 22 de la Ley de Expropiación), en caso de que tal acuerdo no sea alcanzado, la autoridad administrativa expropiante no puede apoderarse simplemente de los bienes, sino que debe acudir previamente a la autoridad judicial, para que este Tribunal realice el *procedimiento judicial expropiatorio*.

La Administración tampoco no puede alterar la Constitución ni lo previsto en la Ley de Expropiación respecto a las tradicionales figuras de la *ocupación temporal* (que es una ocupación administrativa con fines precisos y limitadísimos) y la *ocupación previa* (que es más amplia y es dictada por el juez no por la Administración), las cuales son diferentes, tienen funciones muy precisas y, además, requieren cada una del cumplimiento de un conjunto de requisitos y formalidades previstos en la Ley. No parece lícito ni constitucionalmente admisible la expansión por vía de normativas especiales ni menos por vía de auto-atribución administrativa de una suerte de potestad amplísima de “ocupación temporal” para ocupar, tomar posesión y hasta desapoderar totalmente a los particulares de sus bienes, derechos y empresas. Se trata, en efecto, de una situación que pareciera haber generados importante confusiones, tal como lo ha señalado la doctrina (vid. Gustavo Grau Fortoul, “Algunas reflexiones sobre la expropiación, como medio de privación coactiva de la propiedad”, loc. cit., p. 74-80; Carlos García Soto, “La (con) fusión de los conceptos de ocupación temporal y ocupa-

ción previa en la expropiación”, en *Anuario de Derecho Público*, Num. 2, Universidad Monteávila, Caracas, 2008, p. 215-222).

Respecto al procedimiento expropiatorio general, en resumen, consiste en lo siguiente: una vez agotado el trámite del arreglo amigable, el ente expropiante puede acudir a la vía judicial para solicitar la expropiación del bien al tribunal competente (un Tribunal ordinario si se trata de una expropiación municipal o estatal y las Cortes en lo Contencioso Administrativo si el ente que expropia es la República). El juicio se inicia con una solicitud presentada por la entidad expropiante indicando, además de los requisitos generales de todo libelo de demanda, el bien objeto de la demanda de expropiación y sus elementos identificadores; propietarios y titulares de derechos sobre el bien, siempre que fueren conocidos y la indicación de los gravámenes del bien (art. 24 y 25 de la Ley de Expropiación). Dentro de los 3 días siguientes a la presentación de la solicitud, el tribunal competente deberá admitirla. Cabe destacar que a partir de este momento el Tribunal puede ordenar la llamada “ocupación previa”, en caso de solicitud del ente expropiante, cuando la obra sea calificada de urgente realización y siempre que el expropiante consigne la cantidad en que hubiere sido justipreciado el bien (art. 56). El juicio de expropiación continúa con el emplazamiento se extiende a todos los interesados y se realizará a través de la publicación en un diario de los de mayor circulación nacional (art. 26 de la Ley). Dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la última publicación, deben comparecer los emplazados o sus apoderados para darse por citados (art. 27). A los que no comparecieron vencido el término, se les nombrará defensor de oficio. En el tercer día de despacho siguiente al vencimiento del lapso anterior, debe verificarse la contestación o la oposición a la solicitud de expropiación. En caso de oposición (la cual puede fundarse en violaciones a la Ley, o en la necesidad de una expropiación total y no parcial, de ser el caso), se debe abrir un lapso de 15 días para promover y evacuar las pruebas pertinentes (art. 29 y 30). Luego del lapso probatorio, el juez estudiará el caso por no más de 60 días continuos, tendrá lugar el acto de informes de las partes y posteriormente el tribunal tendrá 30 días para decidir y declarar de la necesidad de expropiar. Declarada la necesidad de expropiar, se fijará un día para que las partes logren un

acuerdo o avenimiento, y en caso contrario se nombrarán peritos para hacer un justiprecio.

Este es el procedimiento expropiatorio fundamental, el cual debe ser seguido y aplicado en todos los casos, pues, tal como de forma tajante y con vocación de inalterabilidad, lo establece el artículo 4 de la Ley de Expropiación: “*La expropiación forzosa sólo podrá llevarse a efecto con arreglo a la presente Ley*”. Y aunque es cierto que dicha norma de seguidas señala “salvo lo dispuesto en las leyes especiales”, ello debe entenderse como una referencia excepcional y, en todo caso, *pro-cives* (a los efectos de establecer mas garantías expropiatorias, nunca menos), pues de lo contrario podría quedaría desnaturalizada la propia Ley de Expropiación. Además, siempre también resultarían infranqueables los principios y garantiza del debido proceso y del derecho a la defensa establecidos en el artículo 49 de la Constitución.

A pesar de ello, es sabido que en los últimos años se ha venido dictados normas, incluso con base a leyes no formales o no emanadas de la Asamblea Nacional, tales como por medio de Decretos-Leyes –no sometidos por lo demás al requisito constitucional de consulta y participación ciudadana– por medio de los cuales se han venido alterando (i.e. reduciendo o minimizando) las formalidades procedimentales, mutando los conceptos y estableciendo incluso procedimiento veloces o *fast tracks* expropiatorios, normativas que por ello lucen con contrarias a la Constitución.

5. La indemnización o garantía patrimonial

Finalmente, el particular está teóricamente protegido por la *garantía patrimonial*, esto es, que una vez de declarada la expropiación el propietario tiene derecho a una “justa y oportuna indemnización”, es decir, aquella que no signifique ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento del expropiado.

El artículo 7 de la Ley de Expropiación dispone que “solamente podrá llevarse a efecto la expropiación” de bienes de cualquier naturaleza mediante el cumplimiento de específicos requisitos, entre ellos

“justiprecio del bien objeto de la expropiación” y “pago oportuno y en dinero efectivo de justa indemnización”.

Sea en el arreglo amigable o en el procedimiento de expropiación, la determinación del justiprecio o “*justa*” indemnización, en principio estará a cargo de una Comisión de Avalúos (artículo 19 Ley de Expropiación), constituida por 3 peritos, designado así: uno por el ente expropiante, uno por el propietario y el otro nombrado de común acuerdo o en su defecto por el juez.

En el caso de bienes inmuebles, por ejemplo, la Ley y la jurisprudencia han establecido una serie de elementos o parámetros para lograr o acercarse a lograr la referida “*justa indemnización*”. En todo caso, los peritos deberán tomar en cuenta elementos generales tales como la clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas y demás circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que puedan hacerse para fijar el justo valor. Asimismo, según la Ley deberán tomar en cuenta los siguientes parámetros específicos: 1) El valor fiscal del inmueble declarado o aceptado tácitamente por el propietario antes del decreto de expropiación; 2) El valor comercial, es decir, el establecido en los actos de transmisión, realizados por lo menos 6 meses antes del decreto de expropiación o valor comercial; y 3) El valor de los precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares en los últimos 12 meses contados a partir de la fecha de elaboración del avalúo o valor medio. Este último parámetro es muy importante –y de hecho representa un avance de la legislación–, toda vez que permite establecer valores más o menos realistas en caso de terrenos y no desactualizados, pues en ocasiones el tiempo entre el decreto de expropiación y la realización del avalúo puede ser considerable (meses o años), tanto por la conocida situación de las afectaciones eternas como por la lentitud de los juicios, lo cual se conjuga con el problema de los altos niveles de inflación.

De manera que la tendencia normativa vigente, según la Ley de Expropiación y con base en las pautas constitucionales, es la de buscar indemnizaciones realistas en materia de inmuebles, principio de indemnización “*justa*” que obviamente es aplicable para la indemniza-

ción de toda clase de bienes –muebles o inmuebles– y de derechos. De igual modo, la jurisprudencia se ha inclinado en este sentido. Así, por ejemplo, en sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 21 de marzo de 1985, se estableció que deben aceptarse como valores que conforman el justiprecio, aquellos que sean actuales, es decir, los existentes para el momento en que se haga la expropiación y de esta manera conseguir una aproximación más cierta al valor real del bien expropiado. Asimismo, en sentencia del 22 de enero de 1995 se señala que debe tomarse en cuenta la “*existencia de una relación causal entre la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y el principio de la justa indemnización contemplado en nuestra Carta Magna, de tal manera que la indemnización debida del ente expropiado no lo empobrezca ni lo enriquezca...*” y se reiteró que “hay justa indemnización cuando se reintegra al expropiado el valor económico equivalente del que se priva, por lo que debe comprender además no sólo dicho valor, sino también los perjuicios que tengan su causa directa e inmediata en la expropiación.”.

Por otro lado, cabe destacar que aunque la Ley de Expropiación no regula la posibilidad de la impugnación del justiprecio, jurisprudencialmente se ha venido admitiendo dicha posibilidad dentro de un lapso de 5 días a partir de la consignación del mismo en el Tribunal (por ejemplo, CPCA, 28-1-1982, CSJ-SPA, 3-5-1984; en *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social*. Caracas 2002, p.95). Esta doctrina ha sido confirmada por una sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 16 de julio de 2002 (Ramírez & Garay. Tomo CXC/1291-02, a). Pág. 428), decisión que confirma la diversidad de valores (valor fiscal, comercial, medios, etc.) para la valoración de la justa indemnización.

En todo caso, dentro o fuera del marco de la Ley de Expropiación, los particulares afectados tienen un *derecho constitucional* a una justa indemnización por cualquier expropiación, por cualquier actuación con efectos similares a los expropiatorios y en general por cualquier actuación que les ocasione cualquier tipo de daño imputable a la Administración, lo cual encuentra claro soporte en normas de rango constitucional (artículos 26, 115 y 140 de la Constitución de 1999), las cuales protegen los derechos de propiedad y de integridad patrimonial

y establece ampliamente el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

El artículo 115 de la Constitución es implacable al disponer que toda expropiación debe conllevar siempre “*pago oportuno de justa indemnización*”. Igualmente, el artículo 140 de la Constitución es concluyente al establecer que: “*El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública*”.

El principio de *reparación integral* (*restitution in integrum*), incluye no sólo el daño emergente (*damnum emergens*) sino también el lucro cesante (*lucrum cessans*), y es igualmente aplicable a la expropiación, responsabilidad extracontractual, responsabilidad por actos administrativos, “vías de hecho” y responsabilidad contractual de la Administración Pública, con o sin culpa de la misma.

Estas situaciones dañinas pueden ser evaluadas tanto desde la perspectiva de la institución expropiatoria *strictu sensu* (artículo 115 de la Constitución) como de la perspectiva del sistema general de la responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 140 de la Constitución). En cualquier caso, se estaría enfrentando una situación expropiatoria o actuaciones imputables al Estado con efectos similares a los expropiatorios o simplemente con efectos de afectación patrimonial y, por tanto, el principio de la indemnización integral es aplicable.

Cabe recordar aquí, que entre una de las decisiones más trascendentales que ha dictado el Tribunal Supremo de Justicia en los últimos años, está una sentencia que ha reafirmado que uno de los derechos y garantías fundamentales de los individuos es su garantía patrimonial, destacando que la institución de la responsabilidad del Estado debe siempre ser interpretada *pro-cives*, es decir, *en favor de los individuos* y no de la Administración. Nos referimos a la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 19-11-2002 (caso *Carmona II*), en la cual, al analizar la institución de la Responsabilidad del Estado –según el artículo 140 de la Constitución–, se esta-

bleció lo siguiente: “*Del análisis de la normativa constitucional vigente, infiere esta Sala que la responsabilidad patrimonial del Estado no debe ser considerada como una garantía en favor de los entes públicos; por el contrario, su consagración constitucional exige que la misma sea interpretada por los jueces en sentido amplio y progresista como una garantía patrimonial del administrado frente a las actuaciones de la Administración generadoras de daño... su consagración constitucional en términos expresos, directos y objetivos exige que la misma sea interpretada por los jueces en sentido progresista a favor del administrado, como corresponde a toda garantía constitucional en un modelo de Estado de Derecho y de Justicia*”.

CONCLUSIONES

En ciertos casos justificados, el Estado ostenta una importante potestad para proceder al apoderamiento, amigable o coactivamente, de las propiedades privadas, caso en el cual, no obstante, según las normativas categóricas existentes, el propietario estaría protegido por una serie de garantías que suponen la intervención de los principales poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial).

En efecto, algunos bienes y derechos –como la propiedad– que no son totalmente absolutos, pueden quedar sometidos, en ciertos casos y de forma excepcional, a ciertas situaciones ablativas, tales como en base a la fuerte (mas no discrecional) potestad expropiatoria del Estado, prevista en la Constitución y en diversas leyes. La expropiación esta diseñada para que el Estado actúe cuando auténticas, concretas, razonables y demostradas razones de interés general *strictu sensu* existan, en particular razones *in concreto* de utilidad pública y el interés social. La expropiación no ha sido creada para que el Estado se apodere de todo y se involucre en actividades, empresas o negocios que no le son típicos o necesarios y en los cuales muy probablemente el Estado no resulte buen administrador. De hecho, la historia extranjera y la propia, han demostrado que cuando el Estado se involucra en actividades que son más propias del sector privado, su involucramiento en dichas actividades prácticamente nunca es exitoso y, como regla, las actividades tomadas por el Estado pasan a ser menos eficaces y traen

pocos beneficios –y muchos inconvenientes– desde el punto de vista económico y social. Además, cuando el Estado se ocupa de asuntos no tradicionales y que les son ajenos, naturalmente se suelen desatender también los servicios públicos y las otras actividades que sí le son más propias. De manera que la expropiación, debe utilizarse siempre de forma excepcional, mesurada y solamente respecto a bienes y actividades propias de la Administración y verdaderamente acordes con el interés general, el cual, además, requiere la existencia –y respecto- de todo un conjunto de límites y garantías en defensa de los particulares.

De hecho, el ordenamiento jurídico venezolano, con base a la Constitución, la Ley de Expropiación, la Ley de Inversiones y el conjunto de Tratados internacionales de derechos humanos y de protección de inversiones (BITs) ha establecido un conjunto de inflexibles límites o garantías formales y patrimoniales a la expropiación, generando –*ope legis*– un contexto de derechos adquiridos y expectativas legítimas para todos los ciudadanos y empresas, nacionales o extranjeras, quienes –al menos normativamente– están protegidos en sus bienes y derechos.

El contexto normativo actual, ciertamente, contiene un conjunto de regulaciones que de manera explícita y categórica establece, entre otras cosas, un régimen de protección a la inversión, con estándares internacionales, para el tratamiento del capital privado, suministrando una gama de beneficios, derechos y garantías de trato igualitario, se promueve expresamente el arbitraje, se confirma el núcleo esencial y las garantías de los derechos de propiedad, libertad económica, igualdad y no discriminación y debido proceso, se reconoce que el actuar administrativo está sometido a los principios de buena fe, honestidad, participación, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, razonabilidad, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, responsabilidad en el ejercicio de su función pública, con total sumisión a la ley, e igualmente se establece un amplio sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y el derecho a indemnización en caso de cualquier medida expropiatoria o ablativa tomada por el Estado.

Normativamente hablando, en Venezuela existe un *sistema jurídico moderno de protección de derechos* e incluso un contexto *pro-inversiones*, resultando en principio razonable sostener que los inversionistas nacionales y extranjeros en Venezuela pueden tener una expectativa razonable de contar con la protección establecida en la Constitución y en dichas leyes y tratados.

Respecto a la expropiación, como hemos visto, están constitucional y legalmente formalizadas un conjuntos de garantías ineludibles, entre ellas y en resumen: (i) es necesario que exista una *causa expropriandi*, esto es, una auténtica, concreta, convincente y demostrada razón de “utilidad pública” o de “interés social” *strictu sensu*; (ii) se requiere de una expresa, específica, previa y razonable *declaratoria de utilidad pública o social* por medio de Ley formal, emanada de la Asamblea Nacional resultante de un procedimiento de formación de leyes, que incluya consulta pública; (iii) se requiere de un *Decreto expropriatorio* o de afectación, que cumpla con todas las garantías y límites de los actos administrativos, y que contenga una declaración, motivada *ab initio*, no *ex post*, que esté basada en verdaderas, demostradas, documentadas y precisas razones de utilidad pública o interés social, no siendo admisibles decretos expropriatorios basados en meras invocaciones genéricas, rituales o inespecíficas de interés general, ni mucho menos basados en falsos supuestos o en actuaciones sancionatorias o represivas, todo ello, además, respetando siempre los principios fundamentales de derecho público, tales como razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, además del resto de los derechos constitucionales y legales existentes; a lo cual se suma la necesidad de que el ente expropiante tenga un proyecto concreto preestablecido y el presupuesto económico para pagar la indemnización; (iv) debe existir igualmente una *garantía de debido proceso y en especial judicial*, en el sentido de que si bien las partes pueden llegar a un arreglo amigable, la autoridad administrativa expropiante no puede apoderarse simplemente de los bienes, sino que debe acudir previamente a la autoridad judicial, para que este Tribunal realice el *juicio expropriatorio*, en el cual, entre otros elementos, se podrá discutir tanto la validez y legalidad de la expropiación como la justeza y *quantum* de la indemnización; destacando igualmente que no pueden tergiversarse, invertirse, ni flexibilizarse las

conocidas figuras de la ocupación temporal y de la ocupación previa, cada una de las cuales tiene sus objetivos y formalidades propias; (v) debe haber una *garantía patrimonial* o *económica*, esto es que al propietario se le otorgue una “*justa y oportuna indemnización*”, la cual debe ser en efectivo; y (vi) finalmente, también puede agregarse la llamada garantía de la *retrocesión* o garantía en el cumplimiento del fin perseguido, la cual entra en juego cuando, luego de consumada la expropiación, la Administración por ejemplo no realice en tiempo y forma la obra para la cual supuestamente se expropió, quedando el antiguo propietario con el derecho u opción –no obligación– de readquirir el bien.

Las anteriores garantías, en principio, son aplicables para los casos de expropiaciones formales y así declaradas por el Estado, pero también –*mutatis mutandis*– son aplicables para las actuaciones expropiatorias irregulares, no formales o actuaciones con efectos similares a los expropiatorios. En efecto, pueden darse casos de actuaciones del Estado, lícitas o ilícitas, vías de hecho o actuaciones que sin ser expropiaciones *strictu sensu*, sí tienen efectos similares a los expropiatorios o efectos patrimoniales dañinos. En estos casos, por ejemplo, también aplica *in toto* la garantía patrimonial, la cual incluye los daños emergentes y el lucro cesante, pudiendo enmarcarse dentro del sistema general de responsabilidad del Estado. Este sistema de responsabilidad del Estado, como vimos, se encuentra fundamentado categórico en diversas previsiones constitucionales, en especial en el 140 de la Constitución.

En la práctica, como se ha hecho notorio y comunicacional, la Estado venezolano ha intensificado, diversificado e incluso masificado en los últimos años su política expropiatoria, lo cual se ha venido sustentando formalmente en las clásicas normativas, como la Ley de Expropiación, como también en algunas leyes especiales, pero sobre todo en Decretos-leyes, algunos de los cuales –*in passing*– son contentivos de previsiones *contra constitutione* y contrarias a previsiones de la Ley de Expropiación, tales como las relativas a ciertos *fast tracks* expropiatorios y a la incorporación de expropiaciones sancionatorias o punitivas, las cuales contradicen la Constitución y se alejan de la tradi-

ción de solamente expropiar por auténticas razones de utilidad pública o interés social, tal como la doctrina lo ha venido destacando (vid. Antonio Silva Aranguren y Gustavo Linares Benzo, *La expropiación en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2011, p. 143-155).

Además de la mutación del concepto expropiatorio, algunos autores han señalado que la gran mayoría de las expropiaciones declaradas y ejecutadas en los últimos años, no han cumplido o pasado el “test de compatibilidad” con las garantías constitucionales y legales, llegando incluso a afirmar que las mismas “carecen de las más básicas y elementales garantías del derecho de propiedad, en particular, de las garantías expropiatorias” (Antonio Canova González, Luis Herrera Orellana y Karina Anzola, *¿Expropiaciones o vías de hecho? La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en Venezuela*, Caracas, 2009, p. 11, 109-250).

De ser esto cierto, cabe de nuevo insistir en que el interés social y el interés general, no solamente son conceptos que en algunos casos –realmente justificados y necesarios– pueden dar autoridad a la Administración para restringir razonable y proporcionalmente derechos y ejecutar medidas tales como una expropiación, pero en ningún caso tales conceptos pueden ser flexibilizados o tergiversados para justificar expropiaciones innecesarias, inconvenientes o en las cuales simplemente no se cumplan *todas* las garantías expropiatorias. La materialización, formal o de hecho, de una expropiación o de actuaciones con efectos similares a los expropiatorios en los cuales no se respeten las garantías expropiatorias y se violen derechos es, *per se*, una *violación directa al interés general*. El interés colectivo o general, como es sabido, *exige e impone* que el Estado respete los derechos y cumpla con *todas* las garantías constitucionales y legales, tales como las garantías expropiatorias. Pero hay más, el interés general también *se beneficia* cuando el Estado respeta los derechos y las garantías, pues ello, además, de generar seguridad jurídica, atraer y mantener inversiones, y dar paz ciudadana, genera un efecto moralizador y civilizador de la gestión pública a la par de un efecto promotor y expansivo de la actividad privada, con los consecuentes beneficios económicos y sociales.

En otras palabras, si al Estado le interesa realmente ayudar en el desarrollo y mejoramiento del país, debe ser el primer interesado en respetar las garantías expropiatorias y debe ser el primer ejemplo, sincero y práctico, no puramente declamatorio, de civilidad y respecto absoluto de la Constitución y las leyes. De ello, como lo tiene demostrado la historia de los países más avanzados, depende la modernidad y futuro de un país. Nada menos.