

LA INDEMNIZABILIDAD
DE LAS LIMITACIONES
LEGALES A LA PROPIEDAD.
COMENTARIOS A LA
SENTENCIA DICTADA
POR LA SALA
POLITICO-ADMINISTRATIVA
DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA
EL 27 DE ENERO DE 1994:

PROMOCIONES TERRA CARDON
vs
REPUBLICA DE VENEZUELA

INTRODUCCION:

LA INDEMNIZABILIDAD DE LAS LIMITACIONES LEGALES A LA PROPIEDAD COMO CATEGORIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR ACTUACIONES CONFORME A LA LEY.

Con la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, nuestro sistema constitucional acogió definitivamente los principios del liberalismo político entronizados con la Constitución Inglesa de 1688 y la Declaración Francesa de Derechos de 1789. En ambos precedentes, la propiedad constituye un derecho inalienable e intangible, no sensible a acto ablativo ninguno, salvo cuando medie necesidad pública justificada y previo el consentimiento del afectado, en cuyo caso procede siempre una justa indemnización. En la declaración venezolana de 1811, expresamente se señala que:

Artículo 21: Ninguno puede ser privado de la menor porción de su propiedad sin su consentimiento, sino cuando la necesidad pública lo exige y bajo una justa compensación. Ninguna contribución puede ser establecida sino para la utilidad general. (omissis).

Consagrada la intangibilidad de la propiedad, quedó igualmente consagrada la responsabilidad patrimonial del Estado mediante el pago de justa indemnización, en aquellos supuestos en que la necesidad pública justificase su extinción como derecho subjetivo,

La consagradoria hecha por la Declaración de 1811 se mantuvo intacta hasta la Constitución de 1830, dando lugar a dos antecedentes importantes de reconocimiento de la responsabilidad del Estado venezolano por actuaciones conforme a la ley: las indemnizaciones acordadas por la **Ley del 28 de mayo de 1850**, a los acreedores contra cuya voluntad se había concedido el beneficio de espera consagrado en la Ley de 1849, destinado a proteger a los deudores solicitantes de un plazo para la ejecución o remisión parcial de la deuda; y las indemnizaciones acordadas en la **Ley de abolición de la esclavitud de 1854**, en virtud de la cual el Estado venezolano indemnizó a los dueños de esclavos por la emancipación de estos.

En la Constitución de 1857, se añade al sistema de garantías individuales, la protección a la libertad de industria y se modifica la redacción de la norma consagradoria de la inviolabilidad de la propiedad, eliminando la mención del previo consentimiento del titular y

restringiendo su enunciado al supuesto de enajenación obligatoria por causa del interés público legalmente comprobado. El texto constitucional de 1858, por su parte, reconoció la existencia de derechos inherentes a la persona humana con independencia de su enunciación positiva. La Constitución de 1864 consagra, por primera vez en nuestro ordenamiento, la posibilidad de imponer contribuciones al derecho de propiedad, pero, paralelamente, mantiene el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas.

La Constitución de 1936 agregó una nueva limitación al derecho de propiedad, constituida por aquellas restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o condición, o por su situación en el territorio. Además se destacó aún más la función social de la propiedad al preverse la posibilidad de una reforma agraria. Respecto a la libertad económica, el texto de 1936 amplió la posibilidad de restricción a las libertades de industria y trabajo, por razones de interés público o de buenas costumbres, nociones con posibilidad de intervención estatal más amplias que la noción de orden público consagrada en los textos constitucionales anteriores.

En la Constitución de 1947, aparecen configurados ya con sus perfiles actuales, los presupuestos del intervencionismo estatal, al otorgarse al Estado venezolano el derecho a regular el contenido y destino de la propiedad, mediante "*...medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional.*". Tal consagradoria se mantuvo en la Constitución de 1953.

La Constitución de 1961, consagra la indemnizabilidad de la expropiación de cualquier clase de bienes, principio regulado igualmente en el Decreto Ley Nº 184 de 25 de abril de 1958, en el que se regulan además, específicamente, las expropiaciones urbanísticas y, recientemente en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 11 de agosto de 1983 y en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 16 de diciembre de 1987.¹

No existe, por tanto, norma alguna en la evolución de nuestro régimen constitucional, que permita desgajar la categoría de las limitaciones a la propiedad privada, del núcleo indemnizable que corresponde a la cobertura otorgada por la garantía constitucional de la propiedad.

Por otra parte, la Constitución de 1961 consagra claramente la responsabilidad patrimonial del Estado por sus actuaciones conforme a la ley, cuando prevé en el artículo 47, aún cuando mediante una formulación negativa, la indemnización por daños, perjuicios o expropiaciones causados por autoridades legítimas en el ejercicio de la función pública.

1. EL CRITERIO TRADICIONAL: LA NO INDEMNIZABILIDAD DE LAS LIMITACIONES LEGALES A LA PROPIEDAD.

No obstante lo expuesto, la evolución del ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones conforme a la ley, específicamente en el ámbito de la imposición de limitaciones, presentaba una marcada tendencia restrictiva restrictiva hasta la aparición de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. En efecto, entre otros, la **Ley Forestal de Suelos y Aguas** de 26 de enero de 1966, acogió el carácter no indemnizable de las limitaciones al prever que las limitaciones impuestas a la propiedad privada por la creación de Parques Nacionales, no darían ningún derecho a indemnización, salvo que en los terrenos afectados se realizaren labores agrícolas y pecuarias, en cuyo caso se procedería a la expropiación correspondiente. A su vez, la **Ley Orgánica del Ambiente** de 16 de junio de 1976, dispuso que las prohibiciones y restricciones que se impusieron de conformidad con su texto, constituyen limitaciones a la propiedad y no dan derecho a indemnización.

Los dos textos mencionados acogieron la posición predominante en el derecho administrativo comparado, al excluir la responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de limitaciones legales derivadas de la actividad de ordenación del uso del suelo, atribuyéndole a tal actividad la función de delimitación interna apriorística de los elementos esenciales del derecho de propiedad, y no de limitación externa de atributos ya consolidados en el patrimonio subjetivo de los titulares afectados. Es la orientación seguida por el derecho urbanístico español, consagrada en la **Ley Sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana**, aprobada por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, en cuyo artículo 87 se estableció que *“La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciadas en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley”*. (art. 87). Como contrapartida, la misma norma previó el derecho a indemnización en los casos de ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares al derecho de propiedad. Posteriormente, la **Ley 8/1990 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo**, mantuvo igualmente el principio de la no indemnizabilidad de las limitaciones derivadas de la ordenación del uso de los terrenos y construcciones (art. 4), salvo en los supuestos específicamente definidos por la Ley, entre los cuales destaca el derecho a indemnización derivado de la modificación o revisión de los Planes, cuando los aprovechamientos susceptibles de adquisición derivados del nuevo planeamiento fueran inferiores a los resultantes del anterior, siempre que dichos aprovechamientos hubieran sido ya patrimonializados y no pudieran materializarse. (art. 86).

2. LAS LIMITACIONES LEGALES DESNATURALIZADORAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD. INDEMNIZABILIDAD.

La afirmación tajante del criterio de la no indemnizabilidad de las limitaciones impuestas al derecho de propiedad, fue dando paso a un criterio que racionaliza el equilibrio entre el ejercicio de las potestades públicas- entre ellas la de hacer efectiva instrumentalmente la función social de la propiedad- y los derechos subjetivos. Ello fue necesario ante la utilización frecuente de la potestad expropiatoria y reguladora del contenido urbanístico de la propiedad, para enmascarar privaciones patrimoniales sin indemnización alguna.

La necesidad de controlar y racionalizar el ejercicio de la potestad instrumental de modificación o extinción del derecho de propiedad en función de causas de utilidad pública o interés social, se hizo evidente por el problema planteado por las llamadas "**afectaciones eternas**", en virtud de las cuales se dictaban Decretos expropiatorios o de afectación sin un plazo para su ejecución, permitiendo así la congelación de precios a favor de la Administración ya que los valores tomados como base de cálculo de la indemnización eran los existentes antes del Decreto de expropiación. La Corte Suprema de Justicia calificó tales actuaciones como afectadas por el vicio de *desviación de poder* (Sentencia de 8/01/1970, impugnación de los Decretos Ejecutivos números 791 y 792 de fecha 6 de abril de 1967; Sentencia del 24/07/1978, impugnación del Decreto Número 1312 de 13 de julio de 1973). Paralelamente, se dictó la denominada Circular Ejecutiva N° 21 de 27 de octubre de 1977, en la cual se establece el procedimiento general a seguirse en todas las actuaciones administrativas destinadas a afectar inmuebles con fines expropiatorios.²

De igual forma, tanto la **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio** de 1983 (art. 64) y la **Ley Orgánica de Régimen Municipal** de 1989 (art. 108), establecen expresamente la sujeción de las actuaciones expropiatorias al plazo que consagren las leyes especiales y Decretos que al efecto se dicten, los cuales no pueden, en ningún caso exceder el lapso de tres años para su ejecución, debiendo ser indemnizados los propietarios por las limitaciones al uso de su propiedad, en caso de vencerse el lapso sin que se hubiere ejecutado la expropiación.

Además del control jurisdiccional respecto a la oportunidad de ejecución de los actos de afectación expropiatoria, la Corte Suprema de Justicia ha venido delineando el carácter indemnizable de las limitaciones legales impuestas a la propiedad. En sentencia del 10/08/1977, el Máximo Tribunal se pronunció sobre la indemnizabilidad de las limitaciones que supongan una privación de expectativas de derecho, disminuyan la funcionalidad del derecho de propiedad o impliquen la pérdida de alguno de sus atributos:

...La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso

de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de la pérdida o disminución de sus derechos. Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Posteriormente, en fallo del 16 de diciembre de 1981 (*caso solicitud de nulidad de los artículos 2 y 61 de la Ordenanza Especial de Zonificación del Sector El Rosa*), la Corte ratifica la indemnizabilidad de las limitaciones legales impuestas a la propiedad, señalando:

...a través de la imposición de limitaciones y de restricciones a determinados inmuebles, incompatibles con el derecho de sus propietarios tal y como éstos lo tenían y ejercían, llega un momento en que, realmente, se afecta la esencia misma del derecho de propiedad sobre los mismos o que éste queda reducido en su contenido más allá del mínimo requerido para que dicho derecho no quede desnaturalizado y desaparezca para dar paso a algo totalmente diferente que, como lo estableció esta Corte en sentencia de 16 de julio de 1980, "entraña un sacrificio para sus propietarios, que excede de los límites de una restricción no indemnizable...y les crea una situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica que debe gozar todo individuo en relación con la disposición, uso y disfrute de sus bienes".

Obsérvese que la Corte utiliza como noción rectora para precisar el carácter indemnizable de una limitación, la de su efecto desnaturalizador del derecho de propiedad, es decir, la mutación o transformación de los atributos esenciales o de las condiciones efectivas y actuales de detentación del derecho, que produzca en el titular una situación de incertidumbre jurídica, indisponibilidad de su derecho o disminución de la funcionalidad. Esta condición desnaturalizadora de las limitaciones indemnizables fue la acogida en la consideración del régimen urbanístico y de ordenación del suelo que consagran la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, cuando, luego de enunciar el principio de la no indemnizabilidad *per se* de las limitaciones legales impuestas a la propiedad, señala que procede la indemnización en los casos de limitaciones que desnaturalicen el derecho de propiedad (art. 53 LOOU) o sus facultades (art. 63 LOOT), siempre que produzcan un daño cierto, efectivo individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En orden a las consideraciones expuestas, en la sentencia dictada el 27 de enero de 1993 (*caso TERRA CARDON C.A.*), el Máximo Tribunal reconoce expresamente la respon-

sabilidad patrimonial del Estado venezolano por sus actuaciones conforme a la ley, en supuestos distintos al tradicional expropiatorio, asentando los siguientes principios, muchos de los cuales habían sido desarrollados dubitativamente por la jurisprudencia anterior:

1. La indemnizabilidad de las limitaciones desnaturalizadoras del derecho de propiedad, configura una categoría de la *responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones conforme a la ley*, que se erige sobre los artículos 46 y 206 de la Constitución, concatenadamente con la garantía patrimonial del derecho de propiedad consagrada en el artículo 99, ratificada luego por el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio;

2. Extiende la responsabilidad patrimonial del Estado a toda lesión inferida tanto al derecho de propiedad como a alguno de sus atributos o facultades, o a intereses legítimos, sin necesidad de que exista extinción del derecho de propiedad:

Conforme a esta posición, que se abre paso en la mejor doctrina, la limitación que incida en las actividades privadas realizadas por el propietario, como ejercicio de los derechos de uso y disfrute de la propiedad, resultaría indemnizable, aunque no exista expropiación o pérdida de la misma. (p. 19).

3.- Tal responsabilidad patrimonial del Estado puede configurarse con independencia de una declaratoria previa de inconstitucionalidad del acto dañoso. No es necesaria la declaratoria previa de inconstitucionalidad;

4.- Reconoce la posibilidad que la declaratoria de **áreas bajo régimen de administración especial**, es decir, aquellas áreas que, a tenor del artículo 15 de la LOOT, se encuentren sometidas a un régimen especial de manejo previsto en leyes especiales (tales como Parques Nacionales), de lugar a indemnización a los particulares afectados. En consecuencia, el fallo declara derogados los artículos 16, en su párrafo único, de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, y el artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente, que excluían la indemnización a los particulares titulares de propiedades afectadas por la creación de un Parque Nacional.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Para un estudio detallado de la evolución del Régimen del Derecho de Propiedad, puede consultarse:

Brewer Carías, Allan;

Urbanismo y Propiedad Privada

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980.

2. *Idem*, p.435.