

PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LEYES CONEXAS

Jesús Villegas Ruiz¹

Resumen: *El presente artículo desarrolla los problemas prácticos en los casos de expropiaciones por causa de utilidad pública y su aproximación en la jurisprudencia administrativa. Igualmente, se analiza el complejo marco normativo de la institución expropiatoria en Venezuela contenido tanto en la Ley de Expropiación como ley rectora, como en el Decreto-Ley de Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Viviendas. Finalmente, se desarrolla un análisis del procedimiento de avalúo contenido en la Ley de Expropiación y sus implicaciones prácticas en la determinación del justiprecio.*

Palabras clave: *Expropiación – Utilidad pública – Justiprecio.*

SUMARIO. Introducción. I. Análisis preliminar de la Ley de Expropiación. 1. Problemas en la ocupación previa y estrategia procesal. **2.** Requisitos de los peritos evaluadores y sus potestades. **3.** Procedimiento de avalúo y la comisión de evaluadores. **II. ¿Cómo se determina el justiprecio? 1.** El valor comercial o de mercado y el valor de las últimas transacciones inmobiliarias. **2.** El valor fiscal. **A.** Consideraciones sobre el valor catastral. **III. Normativa especial expropiatoria. 1.** Comentarios generales. **2.** El Decreto Ley de Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Viviendas y sus problemas prácticos. **A.** Medidas administrativas de ocupación contenidas en el DLOETV. **B.** El concepto de inmueble “subutilizado” a los fines del DLOETV. **C.** Remedios en sede administrativa y judicial ante la eventual ocupación de un inmueble. **Conclusiones.**

INTRODUCCIÓN

En el lenguaje común, el término expropiación pocas veces se relaciona con el procedimiento técnico que implica. Más bien, pareciera ser evidente los efectos de la expropiación que se concretan en la privación del derecho de propiedad sobre la cosa expropiada. En este iter procedimental ocurren muchas precisiones técnicas y jurídicas que pasan fácilmente por alto. Así, a los ojos del administrado, el procedimiento expropiatorio pierde importancia ante la realidad de los hechos (la inminente ocupación del inmueble ante la insaciable voluntad de la Administración), y los administrados pueden perder

¹ Abogado *Magna Cum Laude* de la Universidad Central de Venezuela (2015). Magister en Derecho Americano de la Universidad de Boston. Candidato a Magister en Derecho Comparado por la Universidad de Pensilvania.

su derecho a participar en las distintas vías para el establecimiento del valor de sus bienes.

De esta forma, el procedimiento expropiatorio concluye en la apropiación de un bien y la traslación de su dominio a manos de una entidad político-territorial. La pregunta que se encuentra en estos apuntes surge en el marco del procedimiento. Asumimos, a los efectos de este artículo, el ineludible poder expropiatorio de la Administración con todas las ventajas y desventajas de esta institución jurídica. Así, sea una expropiación amigable o contenciosa, siempre surge la inminente duda práctica ¿Cómo se calcula el valor de lo expropiado? ¿Cuáles son las reglas de derecho aplicables al justiprecio? ¿Cuál es la Ley aplicable? ¿Cuáles son las vías procesales para obtener remedio?

Ante la duda de cómo establecer el valor de las cosas mucho se ha profundizado en la teoría económica. Sin ánimos de ahondar aguas tan profundas, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social² (“Ley de Expropiación”) busca la protección de los administrados respecto a la forma en la cual sus propiedades pueden ser afectadas en aras de la protección de un interés general o por causa de utilidad pública, y en final término, en cómo establecer su justo valor.

Esto tiene sentido, y gracias al mandato constitucional del Artículo 115, se establece que “la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general” siempre y cuando medie “mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización”. Así, la utilidad pública no escapa y ni se sobrepone sobre la protección que existe respecto al establecimiento del valor de los bienes objeto de expropiación. Sin embargo, las partes del proceso expropiatorio se encuentran desprovistas de herramientas para la realización de un análisis comercial, transaccional y fiscal del bien expropiado. El carácter técnico de los conceptos empleados por la Ley de Expropiación para establecer el valor de los bienes expropiados, hacen que el establecimiento del justo valor sea, como tendremos la oportunidad de apreciar, una tarea que sobrepasa las nociones del Derecho. De hecho, dicha labor se constituye en un análisis eminentemente técnico en el marco de un procedimiento legal.

Tal carácter técnico del cual se desprende de la Ley de Expropiación no se encuentra definido por la misma, y dificulta, sin la adecuada orientación, la interpretación de sus disposiciones. Es una realidad práctica que los abogados, que coadyuvamos a sostener el procedimiento expropiatorio, no tenemos las herramientas necesarias para comprender el impacto del

² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.475 del 1 de julio de 2002.

establecimiento de un determinado precio, ni la preparación suficiente para entender el fundamento de la utilización de variables comerciales.

Nuestra intención en las siguientes páginas, al margen de lo preceptuado en la Ley, es expresar el desarrollo de la tarea eminentemente práctica y técnica que implica el establecimiento del justiprecio y la consideración de las múltiples variables que la Ley ordena seguir, así como una lectura jurisprudencial de la Ley de Expropiación en aras de lograr una orientación en términos llanos de tan crucial problema en el marco del procedimiento expropiatorio.

De esta forma, consideraremos todas las variables existentes para el establecimiento del justo valor, incluido en él el valor *per se* y las indemnizaciones a que hubiere lugar, que no son más que “una suma equivalente a la pérdida sufrida por concepto de reparación, de modo que ésta no traiga como resultado el empobrecimiento del expropiado, como tampoco su enriquecimiento”³. Igualmente, gracias a la práctica profesional, nos planteamos vías procesales en el litigio propio contra la República, los estados y los municipios en materia expropiatoria, así como algunas precisiones en leyes conexas, por considerarlos problemas prácticos en el litigio expropiatorio.

No está demás decir que, en Venezuela, la noción de expropiación tiene una consagración legal. De esta manera, la Ley de Expropiación dispone que la expropiación es “una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad de los particulares, a su patrimonio”⁴ y mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización. Como tendremos la oportunidad de señalar, el problema que nos ocupa es cómo establecer el valor monetario del avalúo que supone esa justa indemnización que dispone la Ley en el marco de la ley aplicable a la expropiación en concreto.

Así, la potestad expropiatoria de la Administración es indudable y siempre procedente por perseguir fines que atañen al colectivo y protegen el interés público. Al respecto, abundante ha sido la doctrina que ha explicado la naturaleza jurídica de la institución bajo estudio. No obstante, para nuestro objetivo es necesario aclarar preliminarmente que dicha potestad

³ *Jesús Lorenzo Rojas v. República*, sentencia del 14 de diciembre de 1992 dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado ponente: Gustavo Urdaneta Troconis, consultado en *20 años de jurisprudencia: Expropiación*. Caracas. FUNEDA, p. 159.

⁴ Ley de Expropiación, Art. 2.

expropiatoria no es absoluta y se compensa con el pago de justa indemnización.

Respecto a la noción de justiprecio la doctrina ha señalado que “el justiprecio es una experticia judicial estimatoria destinada a obtener un dato sobre un hecho no conocido”⁵. Así, justipreciar un bien, supone su valoración previa que requiere herramientas que desconocen las partes y el juez ante el cual se someta el asunto. Por ello, la doctrina jurisprudencial ha dispuesto en concreto que:

el avalúo en expropiación no constituye un simple justiprecio, sino un mecanismo ideado por el legislador para compensar, mediante justa indemnización, el sacrificio del particular que se ve privado de su bien por causa de utilidad pública o interés social; y, por eso, la Ley contempla una serie de requisitos o formalidades que deben guiar la actuación para establecer el verdadero, real y equitativo valor del bien expropiado⁶.

Y por consecuencia, “el justiprecio tiene entonces la naturaleza de una experticia complementaria del fallo”⁷ y es el resultado del trabajo conjunto de los peritos y el análisis legal del juez de instancia aplicados a los hechos de la expropiación. Procedemos a analizar algunas particularidades de este procedimiento de seguidas.

I. ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN

1. Problemas en la ocupación previa y estrategia procesal

El procedimiento expropiatorio ordinario se encuentra contenido en su totalidad en la Ley de Expropiación, estableciendo, en primer lugar, un procedimiento de acuerdo amigable para la adquisición del bien, y, en segundo lugar, el procedimiento expropiatorio ordinario ante un juez contencioso administrativo. Decimos ordinario porque existen leyes de contenido expropiatorio con procedimientos autónomos. Por motivos prácticos, no comentaremos el procedimiento judicial expropiatorio (denominado por nosotros como ordinario) dada la abundante doctrina nacional al respecto⁸. En cambio, haremos puntuales precisiones contenidas

⁵ Ramsis Ghazzaoui: *Consideraciones en torno a la garantía constitucional de la expropiación y el derecho de propiedad*. Asociación Círculo de Derecho Administrativo. Perú, 2014., p. 23.

⁶ María Chiquinquirá González de Ferrer y otros, v. *Compañía Anónima Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN)*, sentencia del 17 de Julio de 2002 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

⁷ Enrique Lagrange: “Contribución al estudio de los modos de fijación de la indemnización en materia expropiatoria”. *Revista de la Fundación Procuraduría*. N° 2. Caracas, 1986, pp. 41 y ss.

⁸ Véase Allan Brewer-Carias: *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2002.

en la Ley respecto a la ocupación temporal y la posibilidad del ejercicio de la acción por vía de hecho en el supuesto de inobservancia de los mandatos de la Ley de Expropiación.

La Ley de Expropiación prevé sólo dos supuestos en los que el ente expropiante puede ocupar temporalmente o previamente el bien objeto de expropiación y establece una serie de requisitos y procedimientos para ello. La doctrina ha diferenciado las distintas ocupaciones que se encuentran reguladas en la Ley de Expropiación, y en este sentido ha sostenido constantemente que:

la Administración tampoco [sic] 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 Ley⁹.

Como podemos observar, estos institutos en materia expropiatoria tienen una regulación precisa, diferente y limitada. Así las cosas, en primer lugar, los artículos 55, 53 y 54 de la Ley de Expropiación regulan lo atinente a la ocupación temporal y su procedimiento. Así, la Ley de Expropiación consagra un límite a la ocupación temporal, ya que la misma durará tan sólo el tiempo absolutamente indispensable, no debiendo, en ningún caso, concederse por un término mayor de seis meses, pudiendo prorrogarse por igual término, y por una sola vez, por causa debidamente justificada. De igual manera, la ocupación temporal requiere de una resolución suficientemente motivada por parte del ente expropiante, que motive las causas de la ocupación, y tal resolución deberá ser protocolizada en la correspondiente Oficina de Registro Inmobiliario de la localidad donde se ubique el bien expropiado. Finalmente, la ocupación temporal supone a su vez la necesaria notificación anticipada a los administrados expropiados, como garantía del respeto a sus derechos, con un lapso de 10 días de anticipación al día en que el ente expropiante requiera de practicar la ocupación temporal¹⁰.

⁹ Luis Ortíz-Álvarez: "Expropiaciones en Venezuela (límites y garantías)". *Anuario de Derecho Público*. Universidad Monteavila. Caracas, 2012, p. 357.

¹⁰ En este sentido, los Artículos in comento establecen:

Artículo 52. La ocupación temporal. Toda obra declarada de utilidad pública lleva consigo el derecho a la ocupación temporal de las propiedades ajenas por parte del que las ejecute, en los casos siguientes:

1. Hacer estudios o practicar operaciones facultativas, de corta duración, que tengan por objeto recoger datos para la formación del proyecto o para el replanteo de la obra.

La ocupación temporal se sustenta en dos supuestos taxativos de la Ley de Expropiación, a saber, (i) hacer estudios o practicar operaciones facultativas, de corta duración, que tengan por objeto recoger datos para la formación del proyecto o para el replanteo de la obra, y para (ii) el establecimiento provisional de estaciones de trabajo, caminos, talleres, almacenes o depósitos de materiales, y cualquiera otra que requiera la obra para su construcción o reparación. Igualmente es importante considerar que la mera notificación no puede asimilarse al acto previo que la Ley de Expropiación exige en su artículo 52¹¹.

Así, se deben respetar tales garantías por medio de: la notificación a los propietarios expropiados, la existencia de un acto administrativo motivado sobre las causas de la ocupación temporal y su debida protocolización ante la oficina subalterna de registro de la localidad donde se encuentre el inmueble, los motivos de la ocupaciones que deben ser para estudios técnicos o relacionados con el proyecto, y una duración máxima de seis meses prorrogables por otros seis mediante un nuevo acto administrativo motivado.

En lo que respecta a la ocupación previa, la misma presupone un juicio expropiatorio (es decir, no se está en presencia de un procedimiento de acuerdo amigable) y la ocupación declarada por un juez, previo pago de la justa indemnización. Por tratarse de una medida ablatoria, la Ley de Expropiación exige que se esté ante un proceso judicial y se brindan al

2. Para el establecimiento provisional de estaciones de trabajo, caminos, talleres, almacenes o depósitos de materiales, y cualquiera otra que requiera la obra para su construcción o reparación. La ocupación durará tan sólo el tiempo absolutamente indispensable, no debiendo, en ningún caso, concederse por un término mayor de seis (6) meses. Sin embargo, podrá prorrogarse por igual término, y por una sola vez, por causa debidamente justificada. Artículo 53. Requisitos para la ocupación temporal. Para proceder a la ocupación temporal se requerirá una resolución suficientemente motivada, por escrito, del Gobernador del estado, del territorio federal, y de los alcaldes de los municipios respectivos de la jurisdicción donde se ejecute la obra. Esta resolución se protocolizará en la correspondiente Oficina de Registro correspondiente.

Artículo 54. Notificación de la ocupación temporal. No se acordará la ocupación temporal sin haberse efectuado la correspondiente notificación, por escrito, al propietario u ocupantes si los hubiere, por lo menos con diez (10) días de anticipación.

¹¹ En nuestra opinión, no es jurídicamente factible por medio de una notificación judicial “ocupar” un inmueble, puesto que la ocupación exige una serie de garantías para el particular afectado. La Ley de Expropiación es garantista de los derechos de los administrados, y por ello: “[n]o 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”. *Id.* p. 357.

particular unas garantías especiales por despojarse del bien en determinadas circunstancias¹².

Por el carácter de la ocupación, y porque esta implica un “despojo” anticipado del bien, la Ley regula de manera estricta y garantista el procedimiento de ocupación previa estableciendo un procedimiento judicial. El debido proceso es una noción esencial en la materia que nos ocupa. De hecho, es el juez quien decreta la ocupación del bien, previa consignación del justiprecio, como garantía al particular expropiado. En otras palabras, la Ley presupone que no habiendo avenimiento del particular para un acuerdo amigable (en vía administrativa) entonces el ente expropiante debe demandar al particular en vía judicial para llevar a cabo la expropiación, y si se trata de una obra de urgente realización, puede solicitarle al juez la ocupación previa del inmueble.

En este sentido, ha sostenido la jurisprudencia que:

constituyen entre otros requisitos para que se decrete la ocupación previa, la realización del avalúo del bien por parte de la comisión de expertos y la consignación de la cantidad dineraria determinada en el informe de avalúo, fundamentalmente porque con su procedencia se produce la anticipación de los efectos definitivos del juicio de expropiación, es decir, la ocupación del inmueble y el inicio de la realización de las obras que motivaron su afectación¹³.

Finalmente, y como punto al margen, es oportuno señalar que el administrado expropiado siempre tendrá la opción de incoar la acción por vía de hecho cuando la Administración no cumpla el procedimiento legalmente

¹² Con respecto a la ocupación previa, la Ley señala lo siguiente: “Artículo 56. Cuando la obra sea de utilidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de esta Ley y la autoridad a quien compete su ejecución la califique de urgente realización, deberá hacer valorar el bien por una Comisión de Avalúos designada, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 *eiusdem* a los fines de la ocupación previa, la cual será acordada por el tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación, después de introducida la demanda respectiva y siempre que el expropiante consigne la cantidad en que hubiere sido justipreciado el bien. El resultado de esa valoración no será impugnabile por ninguna de las partes, y sólo servirá para que el tribunal de la causa decrete la ocupación previa del bien y se garantice el pago al expropiado. Antes de procederse a la ocupación previa, el Juez de la causa, efectuará la correspondiente notificación al propietario y a los ocupantes, si los hubiere. Vencido el lapso de comparecencia previsto en el artículo 27 de esta Ley, sin que se haya formulado oposición justificada, el propietario podrá convenir con el avalúo realizado. El Juez dará por consumado el acto, y se procederá como sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. El acto por el cual el propietario conviene en el avalúo es irrevocable, aun antes de la homologación del tribunal”.

¹³ Sentencia No. 1252 del 16 de noviembre de 2017, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, disponible a través en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/205329-01252-161117-2017-2016-0797.HTML>

establecido en la Ley de Expropiación, o por la falta de acto administrativo que sustente el acto expropiatorio. Con razón, la doctrina nacional ha definido la vía de hecho como “toda aquella fuerza o violencia estatal ilegítima, que no está justificada en el ordenamiento jurídico o que se lleva a cabo sin atenerse a las que se consideran como las garantías o formalidades esenciales frente a los derechos y las libertades de los ciudadanos”¹⁴. Lo anterior tiene sentido considerando el mero hecho que las vías de hecho son las realizadas “con prescindencia total o absoluta del procedimiento” calificando como una “infracción grosera de la legalidad”¹⁵.

De esta manera, las vías de hecho se verifican a través de una actuación material de la Administración Pública, sea nacional, estatal o municipal, mediante la cual se desconoce toda norma sobre procedimiento o competencia aplicables en la materia de que se trate, siendo dicha actuación atentatoria del principio de legalidad y en algunos casos, como en el presente, hasta de derechos constitucionales. Dicho en otros términos, es la grotesca actuación de la Administración en desapego a lo establecido en la Ley¹⁶.

La jurisprudencia administrativa ha hecho un vasto desarrollo sobre la vía de hecho y los supuestos en los que se verifica¹⁷. De forma sucinta, la vía

¹⁴ Antonio Canova, Luis Alfonso Herrera, Karina Anzola: *Expropiaciones o vías de hecho*, FUNEDA. Caracas, 2009, p. 45.

¹⁵ Véase Hildegard Rondón de Sansó: *La Acción de Amparo contra los Poderes Públicos*. Editorial H.R.S. Caracas, 1994, p. 235.

¹⁶ Por su parte, García De Enterría y Fernández explican lo que es la vía de hecho y aportan un claro ejemplo de esta figura, en los siguientes términos: “Es todo ataque a la propiedad, derechos e intereses patrimoniales legítimos que provenga de la Administración o de sus agentes o delegados y que, implicando por su contenido una verdadera expropiación, en los términos que hemos estudiado no se acomode, sin embargo a los límites definidores de la potestad expropiatoria o, aun dentro de ellos no se ejercite precisamente por el cauce procedimental que la Ley señala, sino solamente de hecho. El caso más notorio de vía de hecho, como está aludiendo su misma expresión, es el de un apoderamiento puramente fáctico de los bienes privados por la Administración, sin medir declaración expresa ni procedimiento expropiatorio alguno. (Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo 2. Civitas. Madrid, 2005, p. 241).

¹⁷ Al respecto, la Sala Político Administrativa ha delimitado los supuestos para su procedencia y los supuestos en los que se verifica. “[S]e dan cuando la Administración pasa a la acción sin interponer acto alguno, es decir, con falta absoluta de decisión o acto previo; y segundo, cuando existe el acto, pero fue dictado fuera de la competencia o al margen del procedimiento establecido por la ley. Respecto al segundo punto, también existe vía de hecho en aquellos supuestos en los que aun existiendo acto previo y siendo éste perfectamente regular, la actividad material de ejecución excede del ámbito cubierto por el acto en cuestión cualitativa y cuantitativamente. En estos casos existe una falta de cobertura, equivalente a la inexistencia del acto previo”. (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 16 de julio de 2008, *Aduanera Kosmar, C.A. vs. Decisión del Juzgado Superior Tercero de lo Contencioso Tributario la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas*, Magistrado Ponente: Francisco Carrasquero). Igualmente, en el caso *Blue Note Publicidad C.A.*, la Sala

de hecho exige que: (i) se esté en presencia de una actuación material sin título o acto previo que la sustente (o en presencia de un acto pero la forma de ejecución del mismo es arbitraria y fuera de procedimiento), (ii) que se esté en presencia de una ausencia absoluta del procedimiento legalmente establecido y por último, (iii) que el Estado haya actuado fuera del marco de sus competencias.

Como conclusión de este acápite, en nuestro ordenamiento, la acción por vía de hecho se encuentra consagrada en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (“LOJCA”), la cual establece en su artículo 65 el procedimiento aplicable al llamado procedimiento breve. Esta acción debe ser siempre considerada en la estrategia procesal de la expropiación dado lo complejo de los hechos que puede acaecer el caso en concreto. Ciertamente, la vía de hecho es una opción procedimental ante los miles de problemas que pueden ocurrir en el iter expropriatorio.

2. Requisitos de los peritos evaluadores y sus potestades

De conformidad con lo establecido en la Ley de Expropiación, la comisión de avalúos será instalada, independientemente si el procedimiento se torna amigable o contencioso, y “estará constituida por tres (3) peritos, designados: uno por el ente expropiante, uno por el propietario y uno nombrado de común acuerdo por las partes” (artículo 19). En este sentido, la Ley es particularmente concreta al establecer los requisitos para ser perito evaluador, estableciéndose que se requiere (i) haber egresado de un instituto de enseñanza superior que acredite conocimientos básicos en materia valuatoria, y haber ejercido la profesión durante dos años, por lo menos, (ii) y habilitándose a las personas que, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley, hayan realizado en forma habitual y por más de tres años tasaciones en materia expropiatoria, podrán igualmente tenérselas como peritos.

Finalmente, el artículo *eiusdem* señala la especial referencia a la materia topográfica y catastral al establecer que “para la realización de avalúos de inmuebles se requerirá, además, conocimientos básicos en materia topográfica y catastral”. Así, como tendremos oportunidad de señalar infra,

expuso lo siguiente: “En resumidos términos, se ha entendido la vía de hecho como cualquier actuación material originada por la Administración Pública, carente de todo título jurídico que la justifique; de allí que se haya previsto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que: “Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos””(Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 11 de agosto de 2011, caso: *Blue Note Publicidad C.A.*, Magistrado Ponente: Trina Omaira Zurita).

el catastro cumple un papel vital en el establecimiento del eventual valor de los objetos expropiados.

Fíjese que la propia Ley expresa claramente la necesaria preparación técnica para ser perito, excluyendo a los abogados de la tarea del establecimiento del valor del objeto expropiado. Lo anterior es lógico y acorde con la naturaleza del asunto, ya que los abogados no tenemos herramientas técnicas para los fines que persigue la expropiación. Así, el peritaje será la colaboración necesaria entre los abogados que conocen el contenido de la Ley y su alcance, y los conocimientos técnicos que pueden aportar los peritos para el establecimiento del valor del bien expropiado.

En cuanto a las potestades de los peritos evaluadores, en primer lugar, la Ley no establece expresamente que el empleo por parte del evaluador de los valores exigidos deben ser tomados en partes iguales o en porcentajes distintos –y si así fuera no establece cómo–. Igualmente, la Ley no establece si existe alguna importancia entre los valores, o si existe alguna distinción o diferencias entre los mismos. De hecho, la Ley ni siquiera distingue cuál de los valores es superior o cual es inferior, ni cual es más importante o irrelevante a los efectos del establecimiento del valor total del objeto expropiado. De manera que existe discrecionalidad técnica del perito al momento de realizar su avalúo.

La jurisprudencia de oro de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que las observaciones hechas por las partes no son vinculantes para los peritos¹⁸ y que dicho análisis se debe regir por las disposiciones relativas a la prueba de expertos contenida en el Código de Procedimiento Civil en sus artículos 451¹⁹ y siguientes. De esta forma, los expertos “procederán libremente en el desempeño de sus funciones, pero no podrán destruir o inutilizar las cosas sometidas a su examen sin autorización del Juez” (artículo 465 del CPC). En dicho análisis perital, tradicionalmente, se ha entendido que la pérdida del valor de la moneda es otro factor relevante a tomar en cuenta por el perito evaluador²⁰. Como se explica en el punto II de

¹⁸ Caso *Maurice Moses Toledano*, Sentencia del 12 de abril de 1983 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: Román Duque Corredor. Consultado en *Op. Cit, 20 años de jurisprudencia: Expropiación*.

¹⁹ Así, el Art. 451 del CPC establece que: “[l]a experticia no se efectuará sino sobre puntos de hecho, cuando lo determine el Tribunal de oficio, en los casos permitidos por la ley, o a petición de parte. En este último caso se promoverá por escrito, o por diligencia, indicándose con claridad y precisión los puntos sobre los cuales debe efectuarse”.

²⁰ Caso *Natalio Hecker y Compañía, C.A*, Sentencia del 2 de mayo de 1989 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: Cecilia Sosa. Consultado en *Op. Cit, 20 años de jurisprudencia: Expropiación*.

este artículo, el análisis del valor del bien expropiado requiere cierta técnica que es eminentemente práctica.

3. Procedimiento de avalúo y la comisión de evaluadores

Ahora bien, respecto a la parte procedimental del avalúo, independientemente que la expropiación sea amigable o contenciosa, seguirá lo preceptuado en el procedimiento establecido en el artículo 19 y siguientes de la Ley de Expropiación. Sin embargo, la confusión puede surgir al interpretar el texto normativo ya que el procedimiento de avalúo es sustancialmente el mismo pero realizado en momentos procedimentales distintos dependiendo si la expropiación es amigable o contenciosa.

Así, si el expropiado desea llegar a un acuerdo amigable con la Administración que lo expropia, la comisión de avalúos se instalará en el marco de la vía del acuerdo amigable –que en esencia es un procedimiento administrativo previo–, en cambio, si el expropiado no comparece para el inicio de un acuerdo amigable, y la Administración expropiante solicita la expropiación en vía judicial, la comisión de avalúos se instalará en el marco del procedimiento judicial expropiatorio luego de sentencia judicial que declare la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho.

En particular, la Ley de Expropiación es vaga en lo referido al avalúo desarrollado por la Comisión de Avalúos en el acuerdo amigable. La Ley se limita a exponer que “a tales efectos, lo hará valorar [el bien afectado] por peritos designados de conformidad con el artículo 19 de esta Ley, los cuales deberán cumplir con los requisitos del artículo 20 *eiusdem*” (artículo 22). Así, la Ley no establece etapas procedimentales en el propio acuerdo amigable, y se resume en que las partes deban reunirse para designar a los evaluadores.

Igualmente, el artículo *eiusdem* tampoco señala la necesidad del levantamientos de actas u otras formalidades una vez practicado el avalúo por los peritos designados, y solamente regulando el supuesto del resultado del avalúo, se establece que al existir un “justiprecio del bien a expropiar [éste] será notificado por escrito a los propietarios o sus representantes legales, quienes deberán manifestar en el acto de la notificación o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes por escrito, si aceptan o no la tasación practicada”.

El avalúo es inimpugnable de conformidad con el art. 56 de la Ley de Expropiación y así lo ha reconocido la jurisprudencia²¹. En efecto, la Ley de

²¹ Mediante sentencia No. 1017 del 11 de octubre de 2016, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido “en cuanto a las objeciones formuladas respecto al procedimiento seguido para llevar a cabo la ocupación previa interesa destacar que

Expropiación dispone que “[e]l resultado de esa valoración no será impugnabile por ninguna de las partes, y sólo servirá para que el tribunal de la causa decrete la ocupación previa del bien y se garantice el pago al expropiado” (Art. 56, primer párrafo, última parte). Igualmente, el avalúo *per se* y el justiprecio, aunque conceptos íntimamente relacionados, operan de forma distintas y no deben ser confundidos. En efecto, ha sostenido la jurisprudencia, que:

constituyen entre otros requisitos para que se decrete la ocupación previa, la realización del avalúo del bien por parte de la comisión de expertos y la consignación de la cantidad dineraria determinada en el informe de avalúo, fundamentalmente porque con su procedencia se produce la anticipación de los efectos definitivos del juicio de expropiación, es decir, la ocupación del inmueble y el inicio de la realización de las obras que motivaron su afectación²².

II. ¿CÓMO SE DETERMINA EL JUSTIPRECIO?

1. El valor comercial o de mercado y el valor de las últimas transacciones inmobiliarias

El valor de los bienes en comercio depende fundamentalmente de la oferta y la demanda, con lo cual, no existen valores fijos, sino que éstos fluctúan dependiendo de las necesidades de un determinado mercado de bienes. La Ley consagra la necesidad de tomar en consideración el valor comercial o de mercado de los bienes objeto de expropiación, diferenciándose entre aquéllos bienes de naturaleza mobiliaria a aquéllos bienes considerados

conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, se ha establecido que los trámites propios de la ocupación previa son de carácter incidental, no definitivo, de manera que las deficiencias que eventualmente hubieren ocurrido en el marco de dicha medida, siempre podrán ser subsanadas posteriormente, toda vez que como antes se indicó, su naturaleza es preventiva”. En este caso, “El [Tribunal] ordenó depositar los aludidos cheques de gerencia, en su cuenta corriente del Banco Bicentenario y posteriormente acordó librar cheques [...], ello con la finalidad de darle apertura a las cuentas de ahorros a nombre de los ciudadanos Andrés Eloy Núñez y Guillermo Jesús Rodríguez, respectivamente. El día 12 del mismo mes y año, la abogada María Alejandra Medina Mazarelli, antes identificada, en representación del ciudadano Andrés Eloy Núñez, presentó diligencia en la cual solicitó se libre oficio a la entidad financiera banco bicentenario, con la finalidad que su representado antes identificado, “(...) disponga del dinero depositado a su nombre; por concepto de juicio de Expropiación; y pueda ejecutar todos los trámites necesarios en la Entidad Financiera (...)”. De manera que resulta improcedente la pretensión del ciudadano Guillermo Jesús Rodríguez dirigida a impugnar el monto del avalúo realizado con ocasión de la ocupación previa acordada por el ente expropiante.” Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/octubre/190760-01017-111016-2016-2014-0851.HTML>.

²² Sentencia No. 1252 del 16 de noviembre de 2017, *Id. supra* 12.

como inmuebles por mandato de la Ley. Así, deberá tomarse en consideración distintos valores si se trata de un bien inmueble, recurriendo al registro inmobiliario donde se encuentre ubicado el bien expropiado, o de un bien mueble, recurriendo a los precios del mercado de bienes del que se trate.

En la actualidad se ha abandonado la vieja concepción romana del mayor valor poseído por los bienes inmuebles sobre los bienes muebles, ya que, en la contemporaneidad, inclusive existen bienes muebles de mucha mayor valía que muchos inmuebles²³, con lo cual hace que el problema que nos ocupa sea más complejo de valorar dependiendo del bien expropiado de que se trate. Evidentemente, no será lo mismo la expropiación de un fundo ganadero a la expropiación de una obra de arte, y, por ende, no puede ser comparable su valor comercial. En este análisis, la Ley no exige datos referidos a la zonificación del inmueble, pero creemos que puede ser un dato útil a los efectos de la determinación del valor comercial de los inmuebles y así lo ha apuntado la jurisprudencia²⁴. En el caso de los bienes inmuebles, como ya adelantamos, el perito debe considerar los precios de transacciones similares que consten en el registro inmobiliario donde se encuentre ubicado el bien expropiado. En efecto, ante esta situación práctica, es indudable que la búsqueda de un valor justo no puede encontrarse en valores tergiversados por las prácticas del mercado.

El valor en las transacciones inmobiliarias se desprende de los precios en las compraventas registradas en los registros inmobiliarios como ya hemos apuntado. Al respecto, ha señalado la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa que “no deben ser consideradas las transmisiones del inmueble a expropiar que se hayan realizado dentro de los seis meses anteriores al Decreto expropiatorio, sino las verificadas en época anterior a dicho término”. La idea de tal interpretación es:

indiscutiblemente la interpretación acertada de lo preceptuado en el artículo 35 de la Ley de la materia, ya que la inteligencia de la norma se orienta a evitar manipulaciones indebidas del valor del bien a expropiar, por parte de sus propietarios quienes en conocimiento de la posibilidad inminente de que se les

²³ Profundamente discutido en la doctrina nacional, véase Gert Kummerow; *bienes y derechos reales: derecho civil II*. Segunda Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1969.

²⁴ En el caso Roberto Linares Trejo, la Corte Primera sostuvo que dentro de los elementos a analizar por los peritos evaluadores no se establece expresamente el análisis de inmuebles con zonificación distinta. En particular la Corte sostuvo que “obviamente que al utilizar referenciales correspondientes a otras zonificaciones [...] expertos deben manejarse con buen criterio aludiendo a zonificaciones análogas”. Sentencia del 1 de febrero de 1990 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrada Ponente Hildegard Rondón de Sanso, consultado en *Op. Cit.*, 20 años de jurisprudencia: Expropiación.

expropiación, pueden realizar transacciones sobre esos bienes por precios (valores) superiores a los que realmente el bien posee²⁵.

No obstante, y como es lógico, la Ley no previó la vorágine inflacionaria de la economía del país y la política cambiaria implementada desde el año 2002 que ha generado como consecuencia que los precios de las transacciones que consten en el registro inmobiliario sean irreales respecto al verdadero valor de un inmueble en un tiempo determinado. Ha sido un secreto a voces que muchas de las transacciones inmobiliarias en Venezuela sean pactadas en dólares en el exterior para evadir la territorialidad de los convenios cambiarios establecidos en aras de controlar el ingreso y egreso de divisas en la República. Esta situación irregular tiene como consecuencia que, al momento de la valoración del objeto expropiado por medio de su valor de mercado, los peritos tengan que recurrir a un valor que no se corresponde al valor real del inmueble. Creemos que es justificable el rechazo de dicho valor por las razones expuestas.

2. El valor fiscal

Entre los elementos a considerar para determinar el valor del bien expropiado debe considerarse el valor fiscal de dicho bien. Este valor impositivo proviene, como su nombre indica, de los pagos realizados por los contribuyentes en razón de tributos que afectan el bien expropiado o el patrimonio del cual son parte. Así las cosas, el valor fiscal siempre tendrá un valor de relevancia que no puede fácilmente ser desapercibido por los expertos evaluadores en su informe. En efecto, al existir dicho valor por los pagos de tributos efectuados, no existen remedios para enmendarlo o mejorarlo en aras de obtener un avalúo, y a tal efecto, los peritos no pueden desestimarlos por crear un precio final inconveniente. Por ello, es oportuno recordar que el valor fiscal y el valor mercado no son sinónimos, y el valor resultante del procedimiento avaluatorio puede ser por lejos muy diferente al valor de mercado del inmueble.

Pero, ¿qué entiende la Ley por valor fiscal? La jurisprudencia en expropiación²⁶ ha mantenido que el valor fiscal debe “estar representado por una cantidad líquida de dinero perfectamente determinada, que el propietario haya declarado como valor de su propiedad o que el propietario lo haya

²⁵ *Id. supra* 6.

²⁶ La jurisprudencia dorada de la expropiación se desarrolló en la época de los ochenta, y quizás, es acertado afirmar que es esta la época de oro del Derecho Administrativo venezolano. Es en esta jurisprudencia, la información más importante para el establecimiento de directrices claras sobre valor fiscal y su tasación.

aceptado de manera expresa e incondicional”²⁷. Por ello, “se ha señalado que esta declaración y aceptación del valor fiscal, debe ser anterior al Decreto de Expropiación y que se haya efectuado con el indudable propósito de establecer el monto de la obligación tributaria a cargo del propietario y de dar cumplimiento a esta obligación”²⁸. El valor fiscal puede ser apartado como factor en la consideración del justiprecio siempre y cuando sea motivado²⁹. Sin embargo, “este elemento de obligatoria observancia deberá ser razonablemente desestimado en caso de no existir ninguna declaración presentado o valor declarado por los propietarios y se deberán indicar las diligencias llevadas a cabo para la obtención de dicho factor”³⁰. Finalmente, dicho valor no puede ser rechazado genéricamente, y debe ser soportado con un análisis lógico de su exclusión³¹.

²⁷ *María Chiquinquirá González de Ferrer y otros, v. Compañía Anónima Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN)*, sentencia del 17 de Julio de 2002 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

²⁸ *Id.*

²⁹ En el caso *Sucesión Rodolfo Wallis*, sentencia del 22 de marzo de 1983 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: Román Duque Corredor, la Corte sostuvo al respecto “que el requisito de la motivación exigida en el artículo 1425 del Código Civil, impone a los expertos la obligación de justificar debidamente la imposibilidad de utilizar el valor fiscal como un factor de tasación, sin que pueda aceptarse que se cumple esa obligación con el señalamiento genérico de que no existe dicho valor la interpretación más adecuada permite afirmar que los peritos deben indicar que gestiones o labores realizaron para concluir en la inexistencia del valor fiscal, o en su idoneidad”. En este caso en concreto “Los expertos en su informe de avalúo, en lo referente al avalúo fiscal declarado o aceptado por el propietario expresaron lo siguiente: “La Comisión de expertos analizó este aparte, pero no le fue posible encontrar ningún recaudo cercano a la fecha del Decreto que nos permitiera usarlo para fijar el precio del inmueble a expropiar” y, concluyeron que la única manera viable y adecuada para evaluar el inmueble expropiado es el de compararlo con otros inmuebles, cuyas operaciones de compra-venta hayan sido realizadas dentro del lapso de 12 meses anteriores a la fecha del decreto de expropiación, es decir, que solo acogieron el valor comercial el de la plaza para definir el precio de la expropiación”. Consultado en *Op. Cit.*, 20 años de jurisprudencia: *Expropiación*.

³⁰ *Juan Hernández v. República*, sentencia del 8 de agosto de 1996 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: María Amparo Grau. En efecto, la desestimación tiene que tener soporte en las diligencias para establecer el valor fiscal. Así, la citada sentencia, también señaló lo que a la par había sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema: “los expertos deben señalar en el caso de la desestimación de las diligencias conducentes a la obtención del valor fiscal, la razón de dicha desestimación.” (CSJ-SPA (84) fecha 20/04/82- Ponente: Luis H. Farías Mata, Rdos 10PP, 181-182 (citas del texto de la sentencia)).

³¹ En este sentido, la Sala Político-Administrativa ha señalado “[el tribunal de instancia] “expresamente señaló como fundamento de su rechazo al valor fiscal “que no se encontró ninguna declaración de Impuesto Sobre la Renta, es(e) tribunal compartiendo ese criterio con sus asesores, considera y así lo establece, que no se debe tomar en cuenta ese elemento a los efectos de la determinación del valor de la cosa expropiada”. Entonces, queda claro para esta Sala que tan genérico pronunciamiento por sí sólo vicia por inmotivación al fallo del a quo. Ampliamente se ha

Como regla general, el valor fiscal puede ser encontrado en cualquier documento de naturaleza fiscal donde el sujeto expropiado ejerce su carácter de contribuyente ante la Administración nacional, estatal o municipal y pagare sus tributos. Como tendremos la posibilidad de constatar, la Ley de Expropiación no se refiere exclusivamente a la Administración Tributaria nacional, siendo en nuestra opinión posible sustentar el valor fiscal con tributos municipales.

De esta forma, el valor fiscal puede ser determinado por las declaraciones de Impuesto Sobre la Renta, declaraciones sucesorales del expropiado o relativos³², y por el pago de impuesto municipales, como el impuesto inmobiliario urbano, dependiendo de la normativa tributaria municipal de donde se encuentre el inmueble afectado por la expropiación. Finalmente, cabe señalar que otros valores no son considerados valores fiscales a los efectos de la Ley de Expropiación, como es el caso del pago de los derechos de registro en las transacciones inmobiliarias ante los registros inmobiliarios³³.

expuesto en la presente decisión que no son aceptables señalamientos genéricos para que opere el rechazo de determinado valor de obligatorio cumplimiento, sino que, para su validez, debe señalarse con precisión las labores o gestiones que se llevaron a cabo para poder concluir, bien la inexistencia de dicho valor o bien su falta de idoneidad para apreciarlo" (*Id. María Chiquinquirá González de Ferrer y otros*).

³² Respecto al valor contenido en las declaraciones sucesorales del expropiado y su utilidad como método de tasación, en el caso *Francisco Antequera Martín*, sentencia del 1 de febrero de 1990 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo, la Corte Primera sostuvo que "al referir el valor que aparece declarado en la planilla sucesoral correspondiente, a una extensión de la cual el bien objeto de la expropiación no es más que una parte, y sin que constare no es más que una parte, y sin que constare la superficie de esa mayor extensión, obviamente no es posible calcular el valor unitario que pueda aplicarse proporcionalmente al bien objeto de la expropiación. El señalamiento de la Procuraduría General de la República de que los peritos han debido practicar un levantamiento topográfico de todo el fundo y de que si les resultaba oneroso debían haber ocurrido a las autoridades competentes, es un alegato que la Corte considera, cuando menos, inoportuno. Pretender que los expertos realcen un peritaje distinto del que se les ha encomendado sobre una extensión mayor de la que ni siquiera el ente expropiante ha suministrado datos [...] todo ello para concluir, en definitiva, que ello permitiría precisar, el valor señalado en una declaración sucesoral sobre un bien del cual el expropiado es solo parte, es absolutamente absurdo. [...] hay que tener presente que no es cierto que el valor de una extensión de tierra que parte de otra pueda siempre calcularse mediante la simple división del valor total de la mayor extensión entre el número de metros de ellas para luego multiplicar el valor así obtenido por el de la menor extensión de que se trate." En este caso, La Corte justificó la desestimación del valor fiscal sostenido en el informe de los peritos al no existir forma de establecer el valor fiscal del inmueble. Consultado en *Op. Cit.*, 20 años de jurisprudencia: Expropiación.

³³ *Sociedad Mercantil El Cerro, C.A v. República*, sentencia del 9 de mayo de 1985 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: Román Duque Corredor. Consultado en *Op. Cit.*, 20 años de jurisprudencia: Expropiación.

A. Consideraciones sobre el valor catastral

Tradicionalmente se ha relacionado el valor catastral con el valor fiscal. Así, de forma preliminar, cabe advertir que el valor catastral de los inmuebles es un valor de naturaleza fiscal. Aunque, del mismo modo, catastro y fisco son nociones autónomas, pero en la materia que nos ocupa, son nociones relacionadas. Por esta razón, el mismo se encuentra íntimamente vinculado con el impuesto inmobiliario urbano del municipio donde se ubica el inmueble objeto de expropiación. En este sentido, el valor catastral sirve de base de cálculo del impuesto a pagar por los propietarios de inmuebles en el municipio, y poco tiene que ver con la realidad comercial del inmueble y su valor real.

El valor catastral del bien inmueble a expropiar es un factor de importancia al momento de la realización del avalúo, por cuanto el inmueble posee una cédula catastral de conformidad a la normativa municipal al respecto, y que resulta en un valor de naturaleza fiscal. En este sentido la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional³⁴ (en adelante la Ley de Catastro), establece en su artículo 25 que “[l]os municipios, para la formación y conservación de su respectivo catastro, adoptarán las normas técnicas y el código catastral establecidas por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley de Catastro establece la norma de lo que ha ocurrido en la práctica. Así, “la oficina municipal de catastro fijará la base de cálculo para la determinación del valor catastral del inmueble, de conformidad con las variables y normas técnicas de valoración establecidas por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar”. En efecto, la forma de determinación del valor catastral de los inmuebles debe ser realizado de conformidad con las normas técnicas que a tal efecto la Dirección de Catastro del municipio donde se encuentre ubicado el inmueble fije para ser la base de cálculo del impuesto inmobiliario urbano, de conformidad con variables y normas técnicas de valoración establecidas por el instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar.

Dichas normativa técnica fue establecida en la Resolución No. 64 sobre las normas técnicas para la formación y conservación del catastro nacional dictado por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar³⁵ (“Resolución de Catastro”). En particular, cabe precisar que el artículo 16 de dicha normativa establece al respecto que:

³⁴ Gaceta Oficial No. 37.002 de fecha 28 de julio de 2000.

³⁵ Dictado el 28 de mayo de 2002 y publicado en Gaceta Oficial No. 5.590 del 10 de junio de 2002.

para determinar el valor catastral de los inmuebles, las oficinas municipales de catastro deberán emplear el método de avalúo masivo, el cual consiste en un procedimiento de comparación de las características de los inmuebles objeto de avalúo, con las contenidas en la Planta de Valores de la Tierra y en la Tabla de Valores de la Construcción. La Planta de Valores de la Tierra refleja los valores unitarios de la tierra de un municipio; y la Tabla de Valores de la Construcción expresa los valores unitarios de las diferentes tipologías de construcción determinadas en el municipio.

Por las anteriores consideraciones es que existen los peligros del valor catastral para el establecimiento del justiprecio. Así, cabe advertir que al ser el valor catastral un valor con objetivos fiscales, el mismo no fluctúa a criterio exclusivo del propietario del bien. Por lo anterior, al modificarse el valor catastral de un inmueble después de solicitada la cédula catastral, ésta solo puede llegar a fluctuar en el supuesto del cambio de valor por causa de un nuevo precio por parte de un nuevo adquirente del inmueble. Algunos parámetros técnicos para la determinación del valor catastral se desprenden del método de *Ross Heidecke* para calcular la depreciación en la valoración de construcciones³⁶.

En este sentido, las distintas Direcciones de Catastro toman en consideración la construcción y la ubicación del terreno para la determinación del valor catastral. Conjuntamente con lo anterior, la Dirección de Catastro utiliza para determinar el valor catastral de los inmuebles el valor empleado en las operaciones inmobiliarias en los registros subalternos del municipio, en fórmulas matemáticas en conjunción con la Resolución de Catastro.

III. NORMATIVA ESPECIAL EXPROPIATORIA

1. Comentarios generales

Una forma de aproximar los casos en materia expropiatoria es analizar, en primer lugar, la normativa aplicable a la expropiación en concreto y, en segundo lugar, definir las lagunas en la normativa aplicable e interpretarla sistemáticamente con las demás leyes expropiatorias. Ciertamente, como ya ha apuntado la doctrina, hay leyes expropiatorias y leyes de contenido

³⁶ En líneas muy generales, este método considera los siguientes principios básicos: 1) la depreciación es pérdida de valor que no puede ser recuperada con gastos de mantenimiento; 2) las reparaciones pueden aumentar la durabilidad del bien., y finalmente, 3) un bien regularmente conservado se deprecia de modo regular, en tanto que un bien mal conservado se deprecia más rápidamente. Esta información se encuentra disponibles a través de <http://www.americabienes.com/avaluos/rossheidecke.html>.

expropiatorio³⁷. El objetivo de este estudio es sobre leyes que contienen un procedimiento expropiatorio más que la apropiación genérica de bienes por parte de entes político-territoriales³⁸. Particularmente, en el caso que nos ocupa, es oportuno afirmar que la Ley de Expropiación es la Ley general y rectora en la materia, mientras los demás instrumentos normativos son normas especiales, con lo cual debe aplicar el principio de la primacía de la Ley especial sobre la Ley general en cuanto sea aplicable, y sin contrariar los principios generales de la Institución expropiatoria en garantía de los derechos de los administrados³⁹.

2. El Decreto Ley de Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Viviendas y sus problemas prácticos

No nos parece oficioso comentar sobre la constitucionalidad de este instrumento normativo, ya que la doctrina lo ha precisado⁴⁰. En cambio, nos enfocaremos en la praxis del litigio contra el Estado. Sobre este particular, haremos especial referencia a lo decidido en el caso *Inmobiliaria Uva de Playa*

³⁷ Rafael Badell Madrid: *Algunas Consideraciones Sobre El Derecho De Propiedad Y La Jurisprudencia Sobre La Materia En Venezuela*, disponible a través de www.badellgrau.com.

³⁸ De esta forma, leyes tradicionalmente de contenido expropiatorio pueden considerarse la Ley de Tierras, la Ley de Regularización de Arrendamiento de vivienda, entre otras. Sin embargo, estas leyes no contienen un procedimiento de expropiación en los términos del presente ensayo. En cambio, ellas contienen apropiaciones genéricas que afectan, sin lugar a dudas, el derecho de propiedad de los sujetos a dicha normativa.

³⁹ En este sentido, es erróneo referirse a la Ley Especial como texto normativo general. La especificidad viene determinada a una proposición en particular que indica la concreta regulación de un asunto determinado, una norma de un instrumento normativo que contrasta con otra norma de otro instrumento normativo, en ese contraste normativo, la especificidad resulta del supuesto de hecho regulado. La disposición general será entonces la que regule un menor número de supuestos de hechos en su preposición. Lo anterior es importante desde el punto de vista de interpretación y aplicación de las normas jurídicas cualesquiera que sean.

⁴⁰ Al respecto, en opinión del respetado administrativista José Ignacio Hernández, el procedimiento especial expropiatorio “violenta el artículo 115 de la Constitución, en tanto la fase judicial es una garantía esencial del derecho de propiedad privada. Por ello, el Decreto-Ley comentado refleja una de las tendencias del modelo socialista, cual es la funcionalización de la propiedad privada, lo que se traduce en la reducción de sus garantías jurídicas y la indebida ampliación de la potestad de la Administración para limitar el ejercicio de la propiedad privada e incluso, acordar la adquisición coactiva de bienes.” (José Ignacio Hernández, *Anuario de Derecho Público*. N° 5. Universidad Monteávila. Caracas, 2011, p. 192) En efecto, sin lugar a dudas la DLOETV tiene vicios de inconstitucionalidad al atentar con el derecho de propiedad. Sin embargo, dado el estado actual de la jurisprudencia y la existencia de la corriente de pensamiento jurídico “socialista”, es dudoso un cambio jurisprudencial en este sentido. Véase, Rafael Badell Madrid, *Op. Cit.*)

*C.A v C.A. Metro de Caracas*⁴¹ de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo que decidió respecto a la admisibilidad de una demanda de vía de hecho que intentara *Uva de Playa* contra el Metro de Caracas en el marco de la toma de dos lotes de terrenos propiedad de Uva de Playa, “quien se percató sorpresivamente de la realización de actividades de construcción de edificios dentro de los terrenos de su propiedad”. Resulta curioso, preliminarmente, que la Corte empleara tal esfuerzo académico en una sentencia interlocutoria de admisión de una solicitud de expropiación y estableciera un esquema de análisis en casos relativos a la aplicación del Decreto Ley de Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Viviendas (en adelante “DLOETV”). Ahora bien, a efectos de ser lo más amigable en nuestro estudio, procederemos a estudiar la sentencia comentada y la vincularemos con otras afines en la materia que nos ocupa.

La Administración Pública Nacional tiene, como requisito previo para el ejercicio de las potestades consagradas en el DLOETV, que dictar un acto administrativo declarativo denominado “Decreto de Creación de Áreas Vitales de Vivienda y Residencias”⁴² (en adelante “Decreto AVIVIR”) para proceder a la ocupación de cualquiera de los bienes inmuebles que se encuentren dentro de la zona afectada por el Decreto AVIVIR. Bajo esta normativa, cabe precisar que por el término “ocupación” entendemos la necesaria existencia de un acto administrativo “previo” que acuerde tal actuación material⁴³, ya que de no existir tal (*v.g* una resolución administrativa que ordena la ocupación de determinados bienes inmuebles) nos encontraríamos ante la presencia de una vía de hecho administrativa del Ejecutivo Nacional, y procedería, como ya tuvimos la oportunidad de comentar, la acción por vía de hecho contenida en la LOJCA.

⁴¹ *Inmobiliaria Uva de Playa C.A v C.A. Metro de Caracas*, del 5 de diciembre de 2013, Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente Alexis Crespo Daza.

⁴² En este sentido, estipula la DLOETV en su artículo 3.3 que: “Para alcanzar el objetivo de la presente Ley, el Ejecutivo Nacional queda facultado para: [...] 3. Dictar decretos de creación de Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR), en las cuales el Estado procederá a reordenar Integralmente la distribución y uso del espacio, sea éste urbano o rural, para destinarlo en prioridad y con urgencia, a la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares de micro comunidades, pequeños barrios, grandes barrios o nuevas ciudades. En las áreas decretadas Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR), el Estado no permitirá la existencia de inmuebles no residenciales o terrenos abandonados, ociosos, subutilizados o de uso inadecuado que presenten condiciones y potencial para cumplir con el objeto de esta Ley. La competencia para establecer las categorías antes señaladas, será exclusiva del organismo debidamente calificado y con carácter nacional, que el Ejecutivo Nacional cree mediante Decreto”.

⁴³ Aunque parezca obvio, tal actuación material se constituye en tomar posesión o apoderarse de un territorio, de un lugar, de un edificio, etc., invadiéndolo o instalándose en él.

En este orden de ideas, una vez declarado por parte de la autoridad administrativa nacional una zona urbana o rural como “zona vital de viviendas y residencias” mediante decreto AVIVIR, éste es título suficiente para ocupar cualquiera de los inmuebles privados o públicos yacentes en dicha zona geográfica, siempre y cuando exista o sea dictado un acto administrativo que así lo acuerde. En sentido contrario, de no existir dicho acto declarativo (ausencia de Decreto AVIVIR) el Ejecutivo Nacional, en principio, no podrá ejercer sus potestades administrativas de ocupación contenidas en la DLOETV y deberá recurrir a otras modalidades de adquisición forzosa, como lo es el mecanismo de la “*expropiación ordinaria*” establecido en Ley de Expropiación.

Sobre este punto, la jurisprudencia de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo sostiene lo contrario al establecer que la existencia de un acto administrativo posterior a la vía de hecho cometida por el Ejecutivo Nacional puede convalidar las actuación de la Administración⁴⁴, conclusión ésta que consideramos desacertada por principios básicos en materia de derecho administrativo general puesto que la interpretación de instrumentos normativos debe ser en favor del administrado y específicamente en materia de la convalidación de los actos administrativos.

En resumen, de conformidad con la normativa *in comento*, la actuación del Ejecutivo Nacional deberá adecuarse a que i) exista un decreto AVIVIR por ella dictado que la habilitaría a ejercer las facultades y potestades consagradas en la DLOETV; ii) de no existir un decreto AVIVIR, el ejecutivo Nacional no está facultado al ejercicio de ninguna de las potestades en materia de ocupación temporal o de urgencia establecidas en el DLOETV.

⁴⁴ En este sentido la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo ha advertido: “En este sentido, esta Corte estima que la demora de la Administración en calificar formalmente como “urgente” la ejecución de la obra habitacional, en nada perjudicó a la sociedad mercantil accionante, toda vez que el Estado Venezolano -según la Ley- estaba en la obligación de impedir la existencia de terrenos no residenciales subutilizados o que recibieran un uso no acorde con la reordenación y poblamiento de la ciudad, lo cual realizó conforme a la normativa vigente. Aunado a lo anterior, debe advertir este Órgano Colegiado que la omisión en la cual incurrió el Ejecutivo Nacional en todo caso fue subsanada al momento de dictar la Resolución N° 167, emanada del Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, la cual fue publicada en Gaceta Oficial N° 40.010 de fecha 18 de septiembre de 2012, sin que esto causara perjuicio alguno a la parte accionante”. Uva de Playa. *Id.*

A. Medidas administrativas de ocupación contenidas en el DLOETV

El DLOETV consagrada en su artículo 25⁴⁵ las amplias facultades que posee exclusivamente el Ejecutivo Nacional para dictar medidas en vía administrativa. No obstante, consideramos que una interpretación conjunta del artículo 3.3 y 9 de la DLOETV nos deben llevar a la conclusión de que dichas medidas serán procedentes cuando (i) exista un decreto AVIVIR; y (ii) cuando exista un acto administrativo que acuerde la medida. En este sentido, el Artículo 9 de la DLOETV consagra los límites sobre los bienes objeto a ocupación que posee el Ejecutivo Nacional en los supuestos de decretar zonas AVIVIR. En este sentido, el artículo 9 establece en su primer aparte que “con el objeto de establecer las bases para el desarrollo de esta Ley, queda afectado el uso de las tierras públicas o privadas aptas para la construcción de viviendas, que estén ociosas, abandonadas, subutilizadas, o sobre las que exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento, ubicadas en las Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR)”.

Debe entenderse que las medidas administrativas de ocupación deben limitarse a practicarse sobre tierras públicas o privadas aptas para la construcción de viviendas, que estén ociosas, abandonadas, subutilizadas, o sobre las que exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento, siempre y cuando exista previamente un acto administrativo declaratorio de afectación que delimite la zona AVIVIR objeto de medida. Sin embargo, el propio texto del DLOETV establece una cláusula abierta para que, discrecionalmente, el Ejecutivo Nacional pueda establecer como bienes sujetos a afectación otros terrenos públicos que el Ejecutivo Nacional determine para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley (Artículo 9, numeral 6 DLOETV).

En conclusión, el DLOETV concede al Ejecutivo Nacional una potestad “calificadora” amplísima, ya que será éste quien pueda determinar discrecionalmente, y sin necesidad de acudir al juez contencioso administrativo, qué son tierras “ociosas, abandonadas, subutilizadas, o sobre las que exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento” y qué deberá entenderse por ello.

⁴⁵ Señala el artículo 25 de la normativa *eiusdem*: “El Ejecutivo Nacional podrá, por razones de interés público y social, dictar medidas en vía administrativa con carácter preventivo, temporal o definitivo en todo o en parte del Territorio Nacional, para garantizar el derecho de las personas a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que humanicen las relaciones familiares, vecinales y comunitarias”.

B. El concepto de inmueble “subutilizado” a los fines del DLOETV

La jurisprudencia no ha estudiado a profundidad la normativa *in comento*. Si entendemos por subutilizado en su sentido corriente podríamos definirlo como aquello que no se aprovecha adecuadamente. En este sentido, la poca jurisprudencia en la materia ha establecido que la definición del término debe entenderse en la praxis del caso en concreto. Así, “[e]n este punto, resulta necesario para este Órgano Jurisdiccional reiterar que los inmuebles que afirma la sociedad mercantil Inmobiliaria [...] estaban siendo subutilizados, toda vez que funcionaban como depósito de maquinarias, lo cual se apartaba de la planificación realizada por el Ejecutivo Nacional a raíz de la crisis habitacional originada en el año 2010”⁴⁶. Sin embargo, el empleo de dicho término en el artículo genera incertidumbre, toda vez que es la propia Administración, sin necesidad de acudir al juez contencioso administrativo, la que califica como subutilizado o no los inmuebles que desea afectar, razón ésta por la cual la discrecionalidad en cabeza del Ejecutivo Nacional es arbitraria y desmedida ante la ausencia de límites señalados en la Ley.

Sobre este punto, cabe acotar que la DLOETV establece una diferenciación entre la figura de la ocupación de urgencia y la ocupación temporal. En este sentido, la diferencia fundamental entre las dos medidas que la primera procederá cuando “la autoridad administrativa competente [...] dictare] una resolución calificando los bienes como esenciales y ordenando la ocupación de urgencia de los mismos” (Art 27. DLOETV) mientras que la segunda procederá en los supuestos de temporalidad a completa discreción de la administración pero con el derecho a oposición a la medida (Art 28. *ejusdem*), aunque la DLOETV no define el trámite procedimental de tal oposición⁴⁷. Sin embargo, en la práctica, de existir un decreto AVIVIR, el Ejecutivo Nacional podrá indistintamente ejercer las facultades de ocupar de urgencia o temporalmente de acuerdo a sus intereses de manera discrecional, siendo tal contraste indiferente. En este sentido, el acto de oposición puede ejercerse tanto para la medida administrativa de ocupación de urgencia como la ocupación temporal.

⁴⁶ Inmobiliaria Uva de Playa C.A, *Id.*

⁴⁷ A falta de procedimiento expreso, parece sensato afirmar que tal medida debe ser tramitada de conformidad con los principios generales de la LOPA y un análisis analógico de las disposiciones del CPC en materia de oposiciones a medidas cautelares.

C. Remedios en sede administrativa y judicial ante la eventual ocupación de un inmueble

El trámite procedimental de la oposición a la medida de ocupación contenida en el artículo 38 y 28 de la DLOETV, son las contenidas en el artículo 28 de la Ley de Expropiación al ser la Ley rectora de la institución expropiatoria. No obstante, ésta se hará patente en la medida que exista un acto administrativo que ordene la ocupación de un bien. En sede administrativa puede intentarse un recurso de reconsideración a la ocupación⁴⁸.

Sin embargo, también pudiese darse la hipótesis de la inexistencia de un acto administrativo que acuerde la ocupación y, en consecuencia, estaríamos en presencia de una vía de hecho del Ejecutivo Nacional, y en cuyo caso sería admisible el procedimiento de vía de hecho contemplado en la LOJCA por medio del procedimiento breve. De esta manera, pudiera solicitarse una medida cautelar de suspensión de efectos, no obstante, las pocas probabilidades de éxito en el estado actual de la jurisprudencia.

Finalmente, dada la inminente expropiación de los bienes ocupados una vez dictada la resolución respectiva o perfeccionada la vía de hecho en el caso en concreto, pudiera seguirse el procedimiento de acuerdo amigable establecido en la DLOETV⁴⁹, lo cual a su vez implicaría analizar si el Decreto Ley de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los casos de Expropiaciones de Emergencia con fines de Poblamiento y Habitabilidad⁵⁰ (en adelante “Decreto Ley de Justiprecio”) es aplicable *ratione temporis* o si resulta aplicable la Ley de Expropiación, lo cual tendría un impacto sustancial al momento del cálculo del justiprecio de los inmuebles expropiados.

⁴⁸ Que procedería directamente contra el Ministro del Poder Popular para la Vivienda y Habitación.

⁴⁹ Al respecto ha señalado la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo la necesidad del agotamiento del procedimiento de acuerdo amigable en aras de la posterior solicitud de indemnizaciones. En este sentido: “[A]hora bien, esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo luego de un análisis exhaustivo de las actas que conforman el expediente, advierte esta Corte que no se evidencia el cumplimiento de la negociación amigable a la que hace referencia al artículo 31 de la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, razón por la cual, no se puede proceder a la “indemnización” de la parte, en consecuencia, este Órgano Jurisdiccional desestima la presente denuncia. Así se declara”. *Uva de Playa. Id.*

⁵⁰ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.945 del 15 de junio de 2012.

CONCLUSIONES

1. La institución expropiatoria en Venezuela tiene una regulación general en la Ley de Expropiación. Dicha Ley es la norma rectora del procedimiento expropiatorio venezolano para los entes políticos-territoriales que conforman el Estado venezolano. Sin bien existen leyes conexas por propósitos específicos, la Ley de Expropiación es un canon de interpretación obligatorio en la interpretación de la normativa expropiatoria conexas.
2. La DLOETV y el Decreto Ley de Justiprecio son normativas especiales para casos concretos especificados por dicha normativa. A falta de provisión normativa, las lagunas legales deben ser interpretadas a la luz de los principios contenidos en la Ley de Expropiación como norma rectora. Somos de la opinión que la Ley de Expropiación controla la regulación expropiatoria especial en cuanto a los principios aplicables a la expropiación, es decir, en cuanto a la afectación menos lesiva a los intereses del administrado.
3. La Constitución protege la adquisición forzosa de bienes a través del procedimiento expropiatorio. No obstante, dado lo genérico de la provisión constitucional, un adecuado uso argumentativo de las provisiones establecidas en la Ley de Expropiación, dan al eventual litigante un marco normativo ideal para confrontar las ilegalidades de la Administración. La jurisprudencia reciente al respecto es reacia a los avances del pensamiento jurídico en la materia expropiatoria. Nuestra recomendación es un cambio en dicho pensamiento en favor de los intereses del administrado.
4. El avalúo en la expropiación es un proceso complejo que trasciende las provisiones contenidas en la Ley de Expropiación. Para su determinación, deben ser considerados el valor fiscal del bien en su conjunto, el cual se subdivide en un análisis del valor fiscal, transaccional y registral del inmueble. En este análisis, el trabajo perital es fundamental.
5. El valor resultante del procedimiento avaluatorio no es un precio de mercado. Dicho valor, es el valor considerado justo por la Ley luego de analizado todos los componentes en conjunto. En este proceso, es crítico el valor netamente fiscal del inmueble y el estatus del administrado considerado como contribuyente ante el Fisco Nacional.
6. El Perito evaluador tiene mucha discreción en establecer la preponderancia de cada factor a considerar. Sobre esta

discrecionalidad, el juez contencioso administrativo debe respetar dicho análisis siempre que sea motivado. Esta motivación es netamente técnica y derivará de la relación entre los factores sobre el valor fiscal, transaccional y registral del inmueble. Como cuestión práctica, por ejemplo, el valor registral siempre será considerablemente más bajo que el valor fiscal y transaccional, dado que los valores registrales tienden a no ser precisos en la práctica dada a la normativa cambiaria. Ésta, y otras consideraciones, serán tomadas en cuentas por la Comisión de Avaluadores en el informe perital final.

7. Otra consideración práctica resulta del carácter de contribuyente del administrado-expropiado en el caso en concreto. Como regla general, una pobre contribución al Fisco impactará considerablemente el justiprecio final. Estas contribuciones pueden ser consideradas por las declaraciones de Impuesto Sobre la Renta, pero otros impuestos nacionales o municipales pueden ser considerados, ya que la Ley no lo prohíbe expresamente. Debemos reiterar que la jurisprudencia ha sido positiva en afirmar que el valor fiscal es fundamental y no puede ser obviado, y de obviarse, aunque muy difícil en la práctica, la motivación técnica debe ser convincente al juez de la causa.
8. En praxis, el valor catastral es discrecional de los Municipios, al margen de la existencia de parámetros técnicos en la Ley de Cartografía. Por ello, el valor catastral resultará del procedimiento avaluatorio independiente utilizado por la Dirección de Catastro donde se encuentre el bien. Así, a título de ejemplo, los bienes inmuebles encontrados en el municipio Libertador, serán tasados de conformidad con los procedimientos catastrales establecidos por tal despacho. Esto es una declaración de la Administración no susceptible de recurrir, salvo la solicitud de revocatoria de una inscripción catastral contemplada en el artículo 36 de la Ley de Catastro. Dicho valor puede ser clave en la determinación del valor final en el procedimiento expropiatorio.