

Algunos Aspectos de la Expropiación

por ANTONIO VALDEZ CALLE *

La expropiación ha dado lugar a situaciones que justifican el examen y comentario de la ley 9125.

En esta ocasión nos ocuparemos de dos aspectos:

I—el instrumento por medio del cual el Poder Ejecutivo debe declarar de necesidad y utilidad pública la expropiación; y

II—la expropiación de muebles.

I

Consideramos que la declaración de necesidad y utilidad pública para realizar una expropiación la debe hacer el Poder Ejecutivo mediante resolución suprema y no mediante decreto supremo.

Algunos pocos consideran que la importancia del asunto es lo que debe decidir el dictado de un decreto o de una resolución. Así por ejemplo: piensan que aprobar un contrato cualquiera, puede serlo por resolución, pero que si se trata de uno importante, con pago a largo plazo y en moneda extranjera, debe dictarse un decreto supremo.

Pensamos que no es la importancia ni la cuantía lo que determina la forma del instrumento aprobatorio sino el aspecto material, el contenido del acto, el que señala el criterio a seguir.

Los decretos, en lo material, son normas generales, abstractas, imperativas y obligatorias que crean situaciones jurídicas objetivas (1).

La resolución, cualquiera que sea la jerarquía del funcionario que la autorice, es la que dá origen al acto administrativo.

* Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú.

(1) La situación jurídica objetiva tiene cuatro características según Jeze: es abstracta e impersonal; es permanente; no es renunciable; es modificable.

Acto administrativo, según el eminente profesor español Antonio Royo Villanova, es "un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario, que por su naturaleza se concreta en una declaración especial y que por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública".

El acto administrativo, que siempre se materializa por medio de resoluciones, establece, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas (2).

Por lo tanto, cuando el Poder Ejecutivo manifiesta una decisión referida a un caso concreto o especial debe utilizar como vehículo formal para exteriorizar su voluntad la resolución.

Cuando se ordena una expropiación no se crea una situación jurídica objetiva sino que el instrumento formal está concretando una situación especial que afecta a una persona determinada específicamente en el instrumento que dicta el Poder Ejecutivo.

Por lo demás, en el caso concreto de la ley 9125, ésta, en forma expresa, habla siempre de resolución:

Así:

a) en el artículo 1º se dice: "La expropiación forzosa se decretará por **resolución gubernativa** expedida con el voto del Consejo de Ministros" (Debemos hacer notar que la frase se decretará no significa que debe expedirse un decreto. Consideramos que es solo una forma de expresión que equivale a decir: se ordenará, se dispondrá, se hará).

b) en el mismo artículo 1º, segundo párrafo, y en el inciso 4º, en el artículo 23º se menciona en forma expresa a la "**resolución gubernativa**".

c) en la ley 12031, complementaria de la 9125 también se hace expresa referencia a la resolución de expropiación.

d) en el proyecto de ley reglamentario del artículo 29º de la Constitución se dice en el artículo 7º: La resolución gubernativa que declare de necesidad y utilidad pública...

En conclusión:

El Poder Ejecutivo debe declarar de necesidad y utilidad pública la expropiación de un bien mediante resolución suprema y previo voto aprobatorio del Consejo de Ministros, como lo exige el artículo 1º de la ley 9125.

II

En el mes de Agosto de 1963 se dictó el Decreto Supremo Nº 47 en el que considerándose que la recaudación y custodia de las rentas pú-

(2) Las situaciones jurídicas subjetivas, según el mismo Jeze, son: concretas o especiales; temporales; renunciables; no modificables.

blicas y depósitos judiciales es función propia de Estado y expresión de la soberanía nacional se dispuso:

a).—Declarar de necesidad y utilidad pública la recuperación por el Estado de las funciones de recaudación de las rentas fiscales y otras encomendadas a la Sociedad Anónima denominada Caja de Depósitos y Consignaciones y a su Departamento de Recaudación y en consecuencia la expropiación de la integridad de las acciones emitidas por dicha Sociedad.

b).—Facultar al Ministerio de Hacienda y Comercio a iniciar de inmediato el procedimiento de expropiación en la forma prevista por la ley designando a la persona o personas que deban seguirlo y en su oportunidad asumir la dirección de la Entidad que como órgano del Estado continuará ejerciendo las funciones que actualmente están a cargo de la Caja de Depósitos.

A raíz de la expedición de ese decreto supremo hicimos un estudio sobre él, no solo en cuanto a la procedencia o improcedencia de la expropiación de acciones sino sobre el aspecto de fondo, es decir, si la recuperación de la función recaudadora requería que el Estado adquiriese las acciones de una sociedad anónima específicamente constituida para recaudar las rentas del Estado conforme a la autorización concedida por el art. 3º de la ley 5746. Opinamos en aquella oportunidad:

a) Que el Estado tenía facultad para reasumir en cualquier momento la recaudación que confió a la Caja de Depósitos y Consignaciones sin necesidad de recurrir a la adquisición de las acciones de esa compañía; y

b) Que aún en el supuesto negado de que el Estado requiriese poseer las acciones de una compañía comercial, no existía medio legal de expropiarlas.

El artículo 29º de la Constitución vigente, cuyo párrafo primero es básicamente el del texto primitivo, establece que la propiedad es inviolable y que a nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial o por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Es verdad que la Constitución no limita la expropiación a los inmuebles y es también cierto que la doctrina permite la expropiación de muebles, lo que a mayor abundamiento está legislado en otros países.

Sin embargo, al amparo del solo texto constitucional no es posible proceder a la expropiación si es que no se dicta una ley que regule su ejercicio. La Constitución requiere de leyes ordinarias que la complementen con un sentido adjetivo y más en aquellos casos como en el del que se está tratando en el que es indispensable seguir un procedimiento a no dudar, judicial.

La Ley 9125 no contiene ninguna expresión que limite su campo de aplicación sólo a los inmuebles. Pero el examen de su contenido nos dá la plena seguridad de que el legislador al dictarla sólo se refirió a los predios y que no tuvo en consideración a los muebles.

Un ligero examen del articulado nos lo demostrará:

En el artículo 1º se dice: "La expropiación forzosa se decretará por resolución gubernativa expedida con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, expresándose los motivos que justifican la necesidad y utilidad

pública de la obra". Al referirse la ley a obra debe entenderse que se trata de obra pública, que es un concepto siempre referido a inmueble.

En el artículo 2º, al hacerse mención al justiprecio, se señala que él se establecerá por el promedio entre las tasaciones directa e indirecta del **predio** y que los tasadores tomarán, como datos concurrentes, las declaraciones hechas por el propietario para la acotación del impuesto predial o industrial y para la fijación del impuesto a la renta. La única regla para establecer el justiprecio es la transcrita y en ella sólo se proporcionan elementos para fijarlo respecto a predios pero no para otra clase de bienes ni mucho menos acciones.

En el artículo 4º, al establecerse que la resolución gubernativa se comunicará al Juez de la provincia en que están ubicados los bienes que van a ser expropiados, nos reafirma la propia ley que ella está refiriéndose a predios porque si se estuviese refiriendo a bienes muebles y concretamente a acciones, nunca arraigados a determinado lugar, la comunicación debería, en todo caso, hacerse llegar al Juez de Primera Instancia del domicilio del propietario de los bienes (inciso 1º art. 819 del C. C.).

Lo mismo puede decirse de la exigencia de presentar certificado del Registro de la Propiedad Inmueble (art. 4º); de la fijación de cartel en el predio materia de la expropiación (art. 7º) y del requisito de presentar un certificado de gravámenes para conocer si el inmueble se encuentra libre de toda responsabilidad (art. 11º). Así mismo, en los artículos 13º, 15º y 16º se establecen reglas a seguirse respecto a los ocupantes del bien expropiado.

Todo el procedimiento de expropiación establecido por la Ley 9125 está exclusivamente referido a la expropiación de predios rústicos y urbanos y por no ser la expropiación un juicio no cabe la aplicación del principio establecido en el art. 296º del C.P.C.

Por todo lo expuesto hay que concluir que mientras no se dicte una ley en la que específicamente se señale el procedimiento para la expropiación de muebles y concretamente de acciones y cuotas de las sociedades o compañías, no es posible su expropiación.
