



UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO  
VICERRECTORADO ACADEMICO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PROYECTO DE TRABAJO ESPECIAL DE GRADO  
DE ESPECIALIZACIÓN

**LA EXPROPIACIÓN EN EL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA  
DE LEY ORGANICA DE PRECIOS JUSTOS 2014**

Presentado por  
Vivolo Socorro Ana Carina

Para optar al título de  
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor-Tutor  
Julio Colina - Asesor

Noviembre, 2020



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
VICERRECTORADO ACADEMICO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**ACEPTACIÓN DEL ASESOR**

Por el presente hago constar que he leído el Proyecto de Trabajo Especial de Grado presentado por la ciudadana Abogada Ana Carina Vívoló, para optar al grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título tentativo es LA EXPROPIACIÓN EN EL DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE PRECIOS JUSTOS, y que acepto asesorar a la estudiante durante la etapa de desarrollo del trabajo hasta su presentación y evaluación.

En Barquisimeto, a los veintisiete (8) días del mes de Agosto de 2018.

---

JULIO CÉSAR COLINA RAMOS

C.I. V-7.319.908

## **DEDICATORIA**

*Dedico este trabajo de grado a Dios, por ser guía en mis pasos, iluminar mi vida, bendecir mis días y permitirme concluir esta especialización.*

*A mi madre Edenis (Nena) quien con su carácter, amor y sabiduría me ha sabido educar, sin ella no sería quien soy.*

*A mi padre Mario, mi todo, ejemplo de vida y perseverancia, quien siempre ha estado a mi lado brindándome su apoyo y sus sabios consejos.*

*A mi amado esposo Fabián, por su total apoyo en cada una de mis metas, siendo mi motor en cada paso que doy para formarme y realizarme profesionalmente.*

*A mis hijos Fabiano y Salma, la fuente de inspiración de todos mis actos, como una ofrenda de motivación para el emprendimiento de sus proyectos académicos futuros.*

**La Autora**



UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO  
VICERRECTORADO ACADEMICO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**Autora:** Abog.. Ana Carina Vívolo  
**Asesor:** Abog. Julio Colina Ramos  
**Fecha:** Agosto 2018

### RESUMEN

El presente trabajo de investigación se realizó con el propósito de analizar la figura de la expropiación contemplada en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014, que dio a este acto ablatorio poder sancionatorio. En su desarrollo se revisó doctrina y jurisprudencia, nacional, y extranjera, del instituto de expropiación y de la potestad sancionatoria de la Administración lo que permitió precisar la naturaleza jurídica de la expropiación objeto de estudio. La Metodología en que se desarrolló el estudio estuvo enmarcada en el enfoque cualitativo, dentro del Método “Jurídico-Dogmático” de tipo descriptiva, para ello, se procedió a recopilar y analizar las fuentes consultadas. El trabajo significa una contribución al debate sobre el régimen socioeconómico establecido en la constitución y el pretendido modelo económico que el Ejecutivo Nacional viene implantando desde el año 2008, esta vez asistido de potestades sancionatorias como medio para alcanzarlo. Se concluye que el derecho a la propiedad en Venezuela no es absoluto, porque está limitado por normativa legal y lo denominado como expropiación en el decreto con Rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 constituyó una vía de hecho.

**Descriptorios:** Propiedad, Expropiación, Utilidad Pública, Precios Justos, *Ius Puniendi*.

## INDICE GENERAL

	Pp.
DEDICATORIA.....	iii
RESUMEN.....	iv
LISTA DE TABLAS.....	vii
LISTA DE GRÁFICAS.....	viii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO	
I. EL PROBLEMA.....	4
Planteamiento del Problema.....	4
Objetivos de la Investigación.....	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	11
Justificación e Importancia.....	11
II. MARCO TEÓRICO.....	13
Antecedentes Históricos.....	13
Antecedentes Investigativos.....	16
Antecedentes Jurídicos.....	20
Referencias Teóricas Jurídicas.....	20
Bases teóricas.....	20
La Expropiación como Potestad Ablatoria.....	21
Otras teorías sobre la naturaleza jurídica de la expropiación.....	27
III. MARCO METODOLÓGICO.....	29
Tipo de Investigación.....	29
Técnicas para la Recolección de la Información.....	31
Resúmenes de Textos.....	31
Fichas Bibliográficas.....	31
Revisión Bibliográfica.....	32
Técnicas para el Análisis e Interpretación de la Información.....	32
Resumen Analítico.....	32

Análisis Crítico.....	33
Presentación Resumida.....	33
<b>IV. RESULTADOS.....</b>	<b>34</b>
El Régimen Jurídico de la Expropiación en Venezuela.....	34
Constitución de la República bolivariana de Venezuela 1999.....	34
Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés General....	34
La potestad sancionatoria de la administración: Origen y significado.....	37
La naturaleza jurídica de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 ...	45
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>59</b>

## LISTA DE TABLAS

TABLA		Pp.
1	Operacionalización de la variable.....	31

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO		Pp.
1	La Expropiación según la Constitución de República Bolivariana de Venezuela 1999 y la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS) 2002 Vivilo 2018.....	37

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra como un derecho humano la Propiedad Privada, lo que lleva implícito que cualquier persona natural o jurídica tiene derecho de rango constitucional a ser propietarios de bienes muebles e inmuebles.

Cabe hacer notar que la propia constitución nacional no concibe este derecho de forma absolutista, debido a que consagra una excepción al señalar que la “propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”, una de ellas es la expropiación, institución de derecho público que se basa en fines subjetivos como son la utilidad pública y el interés social, con el propósito de que la propiedad privada cumpla la función social que la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra.

En este orden de ideas la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en fecha, 1° de julio de 2002 bajo el número de gaceta 37.475, publicó la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en la que se define a la expropiación como una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, a fin de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o algún otro derecho de los particulares, previa sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización.

Al respecto, Canova, Herrera y Anzola (2009) afirman que esta ley refuerza los elementos sustanciales de la expropiación en Venezuela, refiriendo que los mismos son la: ...declaratoria de utilidad pública o interés social por norma de rango legal, prohibición de toma de posesión de los bienes a expropiar antes de que por sentencia firme, se fije el precio de todos esos bienes y se proceda a su pago oportuno, afirmando que esto es un “medio especial de tutela” que brinda protección a los administrados contra expropiaciones o vías de hecho que no cumplan con los referidos elementos sustanciales.

Por su parte el 23 de enero de 2014 entró en vigencia el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos la cual establece la facultad del Ejecutivo Nacional de iniciar procedimientos expropiatorios cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y cualquiera de los ilícitos administrativos previstos en el referido decreto ley.

Por tal motivo surgió la iniciativa de realizar el presente trabajo de grado de investigación en el que se propone como objetivo general analizar la figura de la expropiación contemplada en el artículo 7 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley antes referido y como objetivos específicos se plantea, primero describir el régimen jurídico de la expropiación previsto en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 y regulada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, segundo, caracterizar la potestad sancionatoria de la Administración, con especial referencia en el castigo de ilícitos económicos; y tercero, precisar la naturaleza jurídica de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos .

Para tal fin, se revisará doctrina y jurisprudencia del instituto de la expropiación y de la potestad sancionatoria de la Administración, para precisar la naturaleza jurídica de la expropiación en el caso del artículo 7 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, de donde deriva la importancia de la presente investigación, debido a que se analizará las implicaciones de la declaratoria de utilidad pública y de interés social sobre los medios de producción privados contenida en el precitado Decreto y la potestad sancionatoria de la Administración en caso de infracciones económicas descritas en la Constitución de la República Bolivariana y la procedencia de la figura de la *expropiación*, en estos casos.

Es importante hacer la salvedad que durante el desarrollo de este trabajo se promulga otro Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos para el año 2015, sin embargo el contexto investigativo de esta investigación se

centra en el análisis de la Expropiación en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014.

El trabajo realizado se estructuró de la siguiente manera:

Capítulo I: Comprende lo concerniente al Problema de investigación, sus objetivos y la justificación e importancia.

Capítulo II: Detalla los antecedentes así como las bases teóricas que sirven de referencia y apoyo bibliográfico a la investigación, con respecto a la expropiación en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

Capítulo III: Contiene lo correspondiente al Marco Metodológico, en el cual se describe el tipo de investigación, técnicas para la recolección de la información, resúmenes de textos, fichas bibliográficas, revisión bibliográfica, técnicas para el análisis e interpretación de la información, resumen analítico, análisis crítico, presentación resumida.

Capítulo IV: Se hace referencia a los resultados de la investigación en consonancia a los objetivos descritos previamente.

Capítulo V: Conformado por las conclusiones y recomendaciones a las cuales se llegó a través de la investigación.

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA**

### **Planteamiento del Problema**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el derecho de propiedad aparece enmarcado como un derecho constitucional de naturaleza económica, dando así continuidad a una tradición de reconocimiento a este derecho de casi doscientos años de evolución constitucional.

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1811, puesta en vigor el 21 de diciembre de ese año, la propiedad ha sido consagrada prácticamente en todos los textos constitucionales que le sucedieron, veinticinco en total y un Estatuto Provisional, en ocasiones como un derecho absoluto e ilimitado, cuya única restricción se reducía a la expropiación con fines de utilidad pública o para la ejecución de obras oficiales previo juicio y pago de justa indemnización. No es sino hasta la constitución de 1914, como apunta Badell (s.f.) cuando se inicia una etapa de restricciones diferentes a la expropiación con fines de utilidad pública, al señalarse que ésta podría estar sujeta a las medidas sanitarias que se dictasen conforme a la ley, etapa ésta de ampliación que se extiende aún hasta el tiempo presente.

Tal ampliación de restricciones, para el citado autor, fue progresivamente haciéndose aún más extensa, estableciéndose, en primer lugar, la obligación de observar disposiciones de ley en beneficio de la comunidad en materia de conservación de bosques y aguas y otras semejantes, exigencia que se mantuvo en las Constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y hasta la de 1945. A ese ciclo precisa Badell (s.f.) Le sucedió otro con no menos restricciones que se inicia con la constitución de 1947 en la que quedó expresamente reconocida la función social de la propiedad y sus implicaciones, como lo fue el sometimiento de la misma a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general, premisa que mantuvieron los Textos Constitucionales siguientes, el de 1953, 1961 e incluso la vigente, de 1999.

En la misma temática, Brewer-Carías (1985) plantea una clasificación de las restricciones al derecho de propiedad, distinguiendo entre restricciones de uso y restricciones a la titularidad. En el primer rubro incluye las servidumbres administrativas, consistentes en cargas impuestas por acto administrativo a un predio (predio sirviente) en beneficio de otro (predio dominante) caso de las establecidas en provecho de bienes del dominio público o privado del Estado o de otros inmuebles afectados a un fin de utilidad pública o de interés general; en el segundo rubro, incluye la ocupación temporal derivada de la construcción de obras públicas. Las primeras tienen asidero en leyes como la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico, denominadas *servidumbres eléctricas*; las segundas, aparecen recogidas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social (Artículo 52).

En cuanto a las restricciones a la titularidad del derecho de propiedad, el citado autor enlista la expropiación, la requisición, la reversión, y destaca una serie de medidas de naturaleza punitiva, por derivar de un acto sancionatorio, e incluye el comiso de bienes muebles, la destrucción de la propiedad del inmueble y la confiscación.

A esta lista agrega Araujo-Juárez (2007) la nacionalización, la cual define siguiendo a Rivero, como la operación mediante la cual la propiedad de unos bienes, un determinado tipo de bienes o factores de producción, una empresa o grupo de empresas se transfieren a la colectividad con el fin de sustraerla a la dirección capitalista.

Es la expropiación, en palabras de Sayagués (1986), un instituto de derecho público mediante el cual la Administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles e inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa compensación. Establecida constitucionalmente en Venezuela por vez primera en la Constitución de 1936, el instituto se ha mantenido en los subsiguientes textos constitucionales incluido el vigente, como una restricción al derecho de propiedad.

El artículo 115 de la constitución venezolana de 1999 establece, luego de asegurar que se garantiza el derecho de propiedad, que se extiende a todos sus elementos: uso, goce, disfrute y disposición, y que estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general, que sólo por causa de utilidad pública e interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. Copiado a la letra, el precepto reza como sigue:

Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Desde 1947 el instituto de la expropiación cuenta con regulación legislativa por la promulgación de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de fecha 4 de noviembre 1947 y publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° 22.458 de fecha 6 de noviembre del mismo año. Posteriormente, es objeto de reforma parcial según Decreto N° 184 de fecha 25 de abril de 1958, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 25.642 del mismo día. En la actualidad, rige la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 37.745 del 1 de julio de 2002, derogatoria de la ley de 1947 y su reforma de 1958.

La vigente ley de expropiación, define en su artículo 2 la expropiación en los siguientes términos:

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 o algún otro derecho de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización.

Para Laubadère (1984) la expropiación es una institución provista de precauciones rigurosas. En cuanto a su empleo, afirma que se ha establecido fundamentalmente que tan solo se justifica cuando la Administración verdaderamente necesita el bien, es decir, cuando hay utilidad pública y es con el ánimo de satisfacer dicha utilidad. Luego, en cuanto al procedimiento, sostiene que la operación se ha rodeado de garantías que consisten en un trámite procedimental minuciosamente reglamentado, dividido en fases estrictas, garantías que se buscó en la intervención del poder judicial, en virtud de su independencia frente a la administración y de su tradicional misión como guardián de la propiedad privada. El último aspecto que destaca este autor, es la necesaria compensación a la persona expropiada como indemnización por la pérdida de la propiedad, porque la expropiación es una cesión forzosa y no una cesión gratuita, indemnización que debe ser justa y previa.

Es, pues, la expropiación, un sistema de garantías de rango constitucional, impactada, primeramente, por rigurosos requisitos de los que depende su procedencia o no, derivados del carácter de institución de derecho público; luego, por el procedimiento expropiatorio, formal y estricto, del cual el Estado no puede prescindir, y cuyo punto de partida es la calificación previa del o los bienes a expropiar como de utilidad pública e interés social; luego le siguen el justiprecio de estos bienes y el pago de la indemnización, justa y representativa. Sólo así se logra hacer compatible la admisión del instituto con la garantía básica de la propiedad consagrada en el artículo 115 constitucional, antes transcrito.

El primero de febrero de 2010, entró en vigencia en Venezuela la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.358 de ese mismo día, siendo su objeto, a tenor de su artículo 1, la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, estableciendo los ilícitos

administrativos, sus procedimientos y sanciones; los delitos y su penalización, el resarcimiento de los daños sufridos, así como regular su aplicación por parte del Poder Público con la participación activa y protagónica de las comunidades, en resguardo de la paz social, la justicia, el derecho a la vida y la salud del pueblo.

Nada nuevo resultó el instrumento, toda vez que derogaba una ley de idéntica denominación de fecha 27 de mayo de 2008, dictada por el Ejecutivo Nacional vía Ley Habilitante, que derogó, a su vez, la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario del año 2004, cuyos orígenes se remontan al año 1974 cuando se promulgara la primera Ley de Protección al Consumidor, el 5 de agosto de ese mismo año.

Entre sus estipulaciones, la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010 trajo consigo la facultad al Ejecutivo Nacional para expropiar bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de esa ley, sin que medie para ello declaratoria previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional, conforme establecía su artículo 6, primer aparte. Reza esta disposición como sigue:

El Ejecutivo Nacional podrá iniciar la expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de la presente Ley, sin que medie para ello declaratoria de utilidad pública o interés social por parte de la Asamblea Nacional.

Un instrumento legal dictado vía Ley Habilitante derogó la en fecha reciente a dicha ley: el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.340 de fecha 23 de enero de 2014. Este decreto tuvo como antecedentes uno con idéntica denominación, del 18 de julio de 2011, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.715, y más remotamente, la Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 33.01 de fecha 2 de julio de 1984.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014, de acuerdo con lo preceptuado en su artículo 1, asegura el desarrollo armónico, justo,

equitativo, productivo y soberano de la economía nacional, a través de la determinación de precios justos de bienes y servicios, mediante el análisis de las estructuras de costos, la fijación del porcentaje máximo de ganancia y la fiscalización efectiva de la actividad económica y comercial, a fin de proteger los ingresos de todas las ciudadanas y ciudadanos y muy especialmente el salario de las trabajadoras y los trabajadores; el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades; establecer los ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones, los delitos económicos, su penalización y el resarcimiento de los daños sufridos, para la consolidación del orden económico socialista productivo.

No obstante la derogatoria de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos de 2014 mantuvo, aunque en otros términos, la facultad expropiatoria, esta vez sujeta a la comisión de infracciones o ilícitos económicos de origen constitucional y legal. Efectivamente, el primer aparte del artículo 7 del Decreto establece lo siguiente:

El Ejecutivo Nacional puede iniciar el procedimiento expropiatorio cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo a lo establecido en el artículo 114 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, cualquiera de los ilícitos administrativos previstos en la presente Ley.

El artículo arriba mencionado, alude a una serie de actividades ilícitas que distorsionan el orden socioeconómico establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, de los cuales confirma el precepto que serán penados severamente de acuerdo con la ley, precepto que, como advierte la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 794 de fecha 27 de mayo de 2011, caso Ministerio Público, es el resultado de una valoración conforme al cual se considera que la criminalidad económica afecta a derechos fundamentales vinculados con la producción, distribución y consumo de bienes o servicios y, en

definitiva, a la calidad de vida en la sociedad, que requieren ser objeto de una penalización severa.

Cabe destacar, que el susodicho fallo, citando doctrina, afirma que en su contenido normativo, el artículo 114 constitucional da respuesta a la necesidad de poner fin a una actividad (conducta) considerada esencialmente perjudicial, a la paz social y a la consolidación del sistema económico, siendo una contribución institucional clave a una empresa social más vasta, orientada a remover a la sociedad de la peculiar situación de crisis por la que atravesaba que en momentos de replanteamiento de la institucionalidad como las circunstancias que impulsaron la reforma constitucional en 1999, tenía como objeto resolver como drama político-social fundamental la impunidad generalizada que caracterizó los delitos cometidos en la crisis de 1994.

Es indudable que a tenor del artículo 7 del decreto de Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de precios Justos 2014, el Ejecutivo Nacional podrá imponer correctivos ante la comisión de delitos económicos, para lo cual cuenta legalmente con potestades públicas punitivas, so pretexto de restablecer, el orden económico infringido para lo cual propone salida expropiatoria.

Pero, ¿Podrá hablarse en términos rigurosos de *expropiación* en el caso del artículo 7 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014, que de serlo requiere observancia estricta de normas constitucionales, así como de principio y valores inmersos en ella?. Considerando que esta *expropiación* puede proceder sólo en caso de infracciones económicas conforme al artículo 114 constitucional ¿Qué características ofrece la potestad sancionatoria de la administración y qué peculiaridades tiene en el caso de los ilícitos económicos?, ¿Cuál es, pues, la naturaleza jurídica de esa figura expropiatoria del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014?

Con el propósito de dar respuesta a estas interrogantes, se plantean los siguientes objetivos de investigación.

### **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Analizar la figura de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014.

### **Objetivos Específicos**

Describir el régimen jurídico de la expropiación prevista en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y regulada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social.

Caracterizar la potestad sancionatoria de la Administración, con especial referencia en el castigo de ilícitos económicos.

Precisar la naturaleza jurídica de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014

### **Justificación e Importancia.**

Es una realidad que al menos en teoría, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 estableció un régimen socioeconómico, conocido en doctrina a modo de economía social de mercado, fundamentado en los principios de justicia social y solidaridad y con claros fines de bienestar general, como lo describe el artículo 299 constitucional.

También es una realidad, de acuerdo con el citado precepto, que si bien el Estado funge de promotor del desarrollo de la economía nacional, esa función de promoción toca realizarla de la mano con los particulares, éstos a la vez en ejercicio de sus derechos y libertades consagrados constitucionalmente, derechos y libertades que ejercen con las respectivas limitaciones y restricciones previstas en la propia constitución y en las leyes, y por lo previsto en el artículo 112 de la constitución.

Es así como los particulares juegan un rol protagónico en la economía y en el desarrollo humano integral, de tal trascendencia, que sin ellos sobrevendría la abolición misma del modelo económico descrito en el ordenamiento constitucional.

Las implicaciones de la declaratoria de la restricción a la propiedad sobre los medios de producción privados contenida en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 no pasan desapercibidas para la

investigadora, así como tampoco la potestad sancionatoria de la Administración ejercitable en caso de infracciones económicas descritas en la constitución encubiertas bajo la denominación de *expropiación*. Al analizar la naturaleza jurídica de esa figura se contrae la presente investigación.

El trabajo de grado pone en evidencia, que medidas punitivas como las previstas en el artículo 7 del mencionado decreto, al margen de la muy dudosa efectividad para alcanzar el fin último expuesto en el instrumento como lo es el desarrollo armónico de la economía a través de la determinación de precios justos, análisis de estructuras de costo y fijación de porcentaje máximo de ganancia, ello para proteger el salario de los trabajadores y el acceso de las personas a bienes y servicios, tal como aparece en el enunciado del artículo, arrojan sombras sobre derechos y garantías constitucionales como el de defensa y debido proceso, sin dejar ileso el de presunción de inocencia y culpabilidad, entre otros.

Allí radica la importancia del trabajo de investigación, aunado a una pretensión de la investigadora de aportar ideas y propuestas sobre las libertades económicas, producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población y *ius puniendi* de la administración.

En este orden de ideas, los resultados de esta investigación podrán constituirse en el punto de partida para futuras investigaciones en la temática tratada y como soporte a estudios similares. Por otra parte se pretende que este trabajo sirva de sustento e insumo bibliográfico para estudios ulteriores que se realicen sobre esta misma temática.

Desde el punto de vista social, la investigación aportará las bases como punto de partida para el desarrollo de otros trabajos de pregrado y postgrado en Derecho Administrativo.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

Emprender una búsqueda del conocimiento teórico con la intención de explicar y definir la metodología apropiada para investigar científicamente el objeto de estudio y dar respuesta a las interrogantes enunciadas, demanda de una investigación. Al respecto numerosos investigadores, han incursionado en la temática aportando información de gran interés a la misma.

Los diferentes trabajos revisados como antecedentes históricos poseen estrecha relación con el presente estudio de investigación y pueden contribuir al logro del propósito general de este estudio, donde se pretende analizar la figura de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

#### **Antecedentes de la Investigación**

A continuación se describen trabajos de grados, tesis e investigaciones científicas realizados por investigadores nacionales e internacionales, quienes con sus conocimientos han realizado aportes a la temática, destacándose a nivel nacional e internacional:

##### **Antecedentes históricos.**

Entre los antecedentes referidos a expropiación se presenta Canova (2009), en un trabajo titulado *¿Expropiaciones o Vías de Hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*, realiza un crudo análisis de acerca de la actuación del Estado contra la propiedad privada en Venezuela, dentro del cual se divide el referido análisis en dos partes, una que hace referencia a la propiedad como derecho fundamental y las consecuencias de la función social de la misma, y la segunda, referida al estudio de algunos de los casos de lo que denominan “apropiaciones forzosas” .

Este análisis es considerado como antecedente investigativo, puesto que dentro del mismo se estudian casos de “expropiación” fundamentados en fines de seguridad alimentaria, que se concreta en la obligación que tiene el Estado de garantizar a las

personas la disponibilidad y el acceso a los alimentos, así como también en la defensa a las personas en el acceso a los bienes y servicios, haciendo referencia a las sanciones administrativas por actos o conductas que afecten el acceso a los alimentos o bienes declarados o no de primera necesidad, por parte de cualquiera de los sujetos económicos de la cadena de distribución, producción y consumo de bienes y servicios.

Respecto a la actividad expropiatoria los autores plantean, que en toda ley, especial o general, en la que se incluya la potestad de expropiar, así como en todo procedimiento que la Administración Pública inicie con fines de adquirir bienes de manera forzosa, las garantías previstas en el artículo 115 constitucional deberán observarse sin excepción, de modo que la ley o los actos de la Administración lo único que podrán hacer es añadir nuevas garantías o fortalecer las existentes, pero nunca desmejorarlas o desconocerlas, so pena de incurrir en una vía de hecho.

Con relación a la justificación de la expropiación con fines de seguridad alimentaria, afirman los autores que, siendo el fin garantizar el derecho a la alimentación, pareciera haber otras medidas más idóneas que la expropiación para lograr verdaderamente ese fin, porque expropiando solo se logra pasar una unidad de producción de manos privadas a manos públicas pero ello no significa, per sé, que se aumentará o diversificará la producción. En cambio -precisan-, mediante medidas de fomento que atraigan a los inversionista hacia el sector, o a través de incentivos para aumentar la producción de alimentos en el país y creando nuevos centro de producción, distribución y comercialización de alimentos de parte del Estado, sin duda se lograría el fin perseguido, cual es el de garantizar la seguridad alimentaria de la población, por lo que, en conclusión, la medida expropiatoria no resulta idónea para lograr el fin de utilidad pública e interés social que se persigue.

Badell, R. y Grau, M. (2010) en su libro Comentarios a la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, exponen un detallado análisis de esta ley, del año 2010, en la que se incorporó por vez primera la figura de la “expropiación” como medida punitiva.

Afirman estos autores que la norma contenida en el artículo de dicha ley regula una declaratoria general de utilidad pública y otorga una amplia potestad al Ejecutivo Nacional para iniciar la expropiación de “los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación” de esa ley, declaratoria que por recaer sobre *todo* bien o servicio de índole privado, constituye una actuación contraria a los principios constitucionales que informan el derecho de propiedad y a la figura de la expropiación. Aseguran que concebir la expropiación como sanción carece de racionalidad y constituye un uso indebido del instituto de la expropiación.

El trabajo de estos autores brinda asimismo a la investigadora herramientas para el análisis de la figura expropiatoria objeto de estudio, por lo que ha sido apreciado deferentemente.

Arias (2011), En un libro titulado La Libertad Económica en el Decreto- Ley sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, realizaron una investigación sobre las actuaciones directas del Poder Público Nacional y el proceso de afectación que ha sufrido la libertad económica como derecho constitucional, tomando como referencia las citadas leyes.

Señalan estos autores, en relación con el artículo 6 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios del 2010, que categoriza la expropiación como sanción hacia los comerciantes que incurran en delitos o ilícitos administrativos, que el Ejecutivo Nacional podrá apropiarse cualquier bien de producción en Venezuela: (i) sin necesidad previa de declaratoria de utilidad pública; (ii) si a juicio unilateral de aquel comerciante que incurra en prácticas contrarias a la mencionada ley; (iii) sin cumplir siquiera con ciertas garantías expropiatorias básicas, de manera que semejante actuación desconoce abiertamente los derechos de libertad económica y propiedad privada y su implementación demolerá lo poco – si queda en Venezuela- de tales derechos.

También este trabajo resultó útil para la investigadora, porque aporta en sí un interesante análisis de la figura expropiatoria que le dio origen al objeto de estudio de la presente investigación.

De particular relevancia resultó para esta investigación, el trabajo de Parés (2011) “Dispare Primero y Averigüe Después”. De las Sanciones de Plano o de la Perniciosa Tendencia a Prescindir del Procedimiento Administrativo Constitutivo en el Ámbito Sancionador, publicado en el libro *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*. Bajo este sugestivo título, el autor analiza tres leyes, entre ellas, la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios del 2010, entre cuyo repertorio de sanciones, como antes se ha señalado, figura la expropiación como medida punitiva, sin procedimiento constitutivo o de primer grado, de donde deriva su inconstitucionalidad e ilegalidad, que pasa por dar al traste con derechos fundamentales como el de defensa y con garantías como el debido proceso. Concluye el autor que en derecho administrativo es inaceptable la aplicación de sanciones sin que medie procedimiento administrativo constitutivo.

Este último trabajo resulta pertinente para esta investigación, toda vez aborda directamente el tema de la expropiación como sanción en la misma ley que le dio origen al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, el cual mantuvo la misma figura y la misma sanción, dando luces a la investigadora en el análisis y en la conclusión.

Sin duda, los textos citados coinciden en que la expropiación como institución de Derecho Público está asistida de garantías constitucionales, con el fin de proteger el derecho a la propiedad y la libertad económica, y de ningún modo facultan a los órganos del Poder Público a implementar medidas punitivas indebidamente denominadas *expropiación* como una sanción por delitos económicos, lo que de acuerdo con lo planteado por los referidos autores, constituye una actuación contraria a normas, valores y principios constitucionales.

#### **Antecedentes investigativos.**

Luego de una revisión bibliográfica sobre la variable objeto de estudio, se logró recopilar datos e información que sirvió para sustentar el desarrollo del trabajo de investigación. De esta manera, se tomaron como antecedentes los siguientes estudios:

La investigación de Romero (2012) titulada “La expropiación en la Legislación Ecuatoriana”, la cual es un trabajo investigativo que profundiza el conocimiento sobre la Expropiación; el estudio de la normativa jurídica ecuatoriana que la regula; los casos en los que procede.

Asimismo, dicha investigación permite conocer el procedimiento expropiatorio, con el propósito mediato de que sea útil para todos quienes tengan interés sobre esta acción estrictamente jurídica. El estudio presenta varios conceptos de expropiación, determina sus elementos. Se refiere a la diferencia que existe con otras figuras legales. Trata sobre la regulación de la Expropiación que hace sustentada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En el proceso de investigación se utilizaron varios medios y recursos, principalmente la consulta de libros, tesis, periódicos, folletos, testimonios de conocedores sobre el tema, páginas de internet etc. Así como también existió gran aporte personal luego de analizar cada aspecto o disposición legal referente al tema general. En los diferentes centros de consulta existió total apertura y colaboración para la investigación.

La investigación concluye que los casos en los que procede la expropiación deben constar en forma taxativa en la Ley. El afectado por esta figura debe percibir una indemnización justa. Se debe propender a un arreglo directo entre el órgano expropiante y el propietario del bien, para no llegar al juicio. El trámite de expropiación debe ser ágil y no puede constituir un instrumento de abuso de poder. En el proceso de investigación se utilizaron varios recursos, principalmente la consulta de libros, tesis, periódicos, testimonios de expertos, páginas de internet, entre otros.

También se cita el estudio de Álvarez, M., y Vélez, C. (2012), titulado “La Expropiación en Colombia, una Visión Normativa y Jurisprudencial”, el cual tuvo por objetivos la determinación del contenido de la expropiación en Colombia, su régimen jurídico y la concepción jurisprudencial al respecto.

Dicho estudio pretende brindar al lector una aproximación normativa y jurisprudencial de la expropiación en Colombia, por cuanto el derecho de propiedad se ha constituido, desde los tiempos del liberalismo clásico, en uno de los pilares filosóficos y políticos del sistema económico capitalista occidental en el que se enmarca nuestro país.

Se busca entonces, determinar la evolución del marco jurídico, partiendo desde la Gran Colombia en 1821, pasando por los distintos estatutos normativos del siglo XIX, concluyendo en la Constitución actual de 1991; Este breve repaso, histórico brindará al lector el escenario en el que normativamente se aplica la figura, llevando a cabo algunas reflexiones específicas en cuanto a las instituciones, procedimientos referentes a la expropiación.

La metodología para efectuar el análisis, fue la del análisis dogmático y documental, teniendo como punto de partida el régimen Constitucional, pasando por el marco legislativo y abordando algunas visiones de la jurisprudencia tanto Constitucional como administrativa con respecto al tema. El análisis documental toma como fuente primordial los textos normativos y jurisprudenciales.

El trabajo se encuentra dividido en tres partes, conceptualización y evolución histórica; en segundo lugar la jurisprudencia constitucional y la tercera parte corresponde a la posición de la jurisprudencia administrativa. En el primer capítulo, se aborda el concepto, la evolución histórica y los procedimientos que dan lugar a la aplicación de la expropiación con sus particularidades y funcionarios competentes. El segundo capítulo aborda la reseña de todas las sentencias proferidas por la H. Corte Constitucional desde 1992 hasta el año 2011, en donde compara la figura de la expropiación con otras limitaciones al derecho de propiedad tales como la confiscación, la extinción de dominio, el decomiso, entre otros.

El tercer capítulo reseña las sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado en materia de expropiación, donde aborda los distintos regímenes jurídicos que permiten la aplicación de la figura, y se estudia el problema de los actos controlables por la jurisdicción contencioso administrativa y las decisiones expropiatorias que debe proferir la jurisdicción ordinaria en lo civil.

Para alcanzar los objetivos planteados se recurrió al análisis normativo y jurisprudencial concluyéndose que se trata de una figura limitante del derecho de propiedad que la ejerce la administración pública mediante un procedimiento complejo (que puede ser judicial o administrativo) y que busca conjugar los intereses generales, la utilidad pública y el interés particular.

Además, dichos autores afirman que todo trámite expropiatorio exige que previamente a la declaratoria de utilidad pública o de interés social por parte de la administración, éstos se encuentren definidos en la legislación. El trámite expropiatorio varía según sea el objeto que se trate, es decir, existen unas particularidades específicas para el caso de petróleos, minas, régimen agrario, reforma urbana y uno genérico para otras obras públicas.

Las investigaciones antes citada, son de gran utilidad para el desarrollo del presente estudio, motivado a que abordan el tema de la expropiación en la legislación ecuatoriana y colombiana respectivamente, de allí que su contenido, fundamentación teórica, metodología, resultados, conclusiones y recomendaciones aportaron insumos relevantes alcanzar los objetivos de esta investigación.

#### **Antecedentes jurídicos.**

Como antecedentes jurídicos de la presente investigación, baste señalar que, si bien en Venezuela han sido puestas en vigor leyes y decretos que declaran de utilidad pública e interés social ciertos sectores de la economía nacional y establecen a la expropiación como actividad administrativa, verbigracia, el derogado Decreto N° 5.197 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y Cualquier Otra Conducta que Afecte el Consumo de los Alimentos o Productos Sometidos a Control de Precios, publicado en

la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 359.305, de fecha 31 de Enero del 2008; el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 363.025, de fecha 31 de julio del 2008; la Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.019 de fecha 18 de septiembre del 2008; la Ley Orgánica que Reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.173 de fecha 7 de mayo de 2009; y el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.771 de fecha 18 de mayo de 2005; entre otras, no es sino la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios del año 2010 la que sirve como antecedente legislativo al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 como antes se reseñó.

#### ***Referencias teóricas jurídicas.***

La presente investigación viene a ser apoyada por el aporte de juristas que con dedicación han abordado el estudio de la institución de la expropiación desde diversos puntos de vista, dejándoles a la ciencia del Derecho, en particular, al Derecho Administrativo, un legado de ideas nuevas sobre el tema.

Los aspectos epistemológicos del objeto de estudio serán expuestos por la autora de esta investigación a partir de esta perspectiva, no sin antes advertir que en el desarrollo de la investigación no se asume una única corriente para explicar el fenómeno que se investiga.

#### **Bases teóricas**

##### **El derecho de propiedad.**

La propiedad se determina en la normativa legal del derecho de propiedad prevista en el estamento jurídico. En el Código Civil de Venezuela, Artículo 545, se presenta la siguiente definición: “El derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de

manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley”, además es un derecho estatuido en la máxima normativa nacional como lo es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 respaldado en normativas internacionales, donde se establece la protección del ciudadano hacia la consolidación del goce y ejercicio pleno de la propiedad, en consonancia a las limitaciones y restricciones de ley. En cuanto a la definición de propiedad privada, Prieto (2014) afirma:

Al referirnos a la propiedad privada no es más que la facultad que tienen los particulares de usar, gozar, disponer de una cosa, que debe producir utilidad en provecho propio o de un tercero teniendo en cuenta las limitaciones y obligaciones establecidas por la ley; es decir un derecho que forma parte del patrimonio personal de un determinado sujeto de derecho. (p.57)

Desde esta perspectiva se concibe la propiedad privada como la facultad de las personas a poseer un patrimonio particular que pueda usar gozar y disponer en provecho propio considerando las limitaciones y las obligaciones establecidas en la ley.

#### **Aproximación al concepto de expropiación.**

En la búsqueda de una aproximación teórica sobre expropiación se presenta el concepto de Salomón (2006) donde expresa:

Es una institución más de las previstas por el ordenamiento jurídico, tanto constitucional como legalmente, que, produce la transferencia de la propiedad del particular al Estado y desapropia a aquel de su derecho. Su característica más resaltante es que no hay en ella acuerdo de voluntades, sino que su mismo fundamento jurídico la potestad expropiatoria le otorga la suficiente eficacia jurídica para que, cumplido el procedimiento legalmente previsto y el pago de una justa indemnización, produzca el efecto ablatorio en el patrimonio de los particulares.... P.74

La expropiación es una institución a través de la cual el Estado procede a otorgar la utilidad pública o de interés social, con el propósito de lograr la transmisión forzosa del derecho de propiedad de particulares beneficiarios, por medio de sentencia firme y pago pertinente de justa indemnización al expropiado.

### **La Expropiación En La Legislación Venezolana**

La Expropiación tiene su régimen legal en la Constitución de la de Venezuela a partir de la Ley de expropiación de 1947, en su artículo 65, instauró que "La nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general". Notoriamente instauraba la propiedad como un derecho protegido por la nación aunque que se exigía el pago de impuestos fiscales en consonancia a lo dispuesto por la ley, así como condiciones establecidas por el Estado con fines de utilidad pública o colectiva, las cuales debían estar fundamentadas previamente.

En este mismo orden de ideas Brewer Carías (1979) reseña que en la Constitución de 1947 se instauró explícitamente la función social y debe ser objeto de contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en la Ley, explícito en su artículo 67:

En conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago del precio, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. Cuando se trate de expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria, y de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá ser diferido por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantía suficiente, en conformidad con lo establecido en la ley.

Determinándose de esta forma rotundamente que la propiedad no era un derecho incondicional, añadiendo el condicionamiento de la utilidad pública y el interés social. De igual forma, instituyó que la expropiación podría realizarse en cualquier

clase de bienes. La Constitución de 1961 estableció la expropiación en el Artículo 101 de la siguiente manera:

Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse un diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

En el artículo antes referido se establecía la expropiación por utilidad pública o interés social mediante sentencia firme, permitiendo al expropiado la oportunidad de defenderse, además garantizaba el pago de justa indemnización para resarcir económicamente al afectado. En este sentido la misma ley determinaba que "No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250", donde narra:

Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone...El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado. p.48

En el artículo anterior de la Constitución de 1961, se determinaban dos aspectos importantes, el primero referido a su vigencia permanente y el segundo respecto a la atribución del congreso con mayoría absoluta para decretar la incautación de bienes en el caso de enriquecimiento ilícito de los ciudadanos.

Posteriormente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su artículo 115, establece uso, disfrute y disposición de bienes donde se

manifiesta el propósito de reconocer la propiedad como un bien jurídico y determina tres aspectos delimitantes sólo por causa de utilidad pública o social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, se puede producir la expropiación de bienes. El componente de tutela puntualizó la declaración del derecho a no ser despojado de la posesión sino mediante la expropiación con requisitos y medios Constitucionales.

### **La expropiación como restricción del derecho de propiedad.**

La Asamblea General de la ONU con la Resolución 217 de 1948, promulga la Declaración Universal de Derechos Humanos e instituye con el artículo 17 que "toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, nadie será privado arbitrariamente de su propiedad".

Este precepto reviste un derecho claramente definido e incluso establece que no se puede despojar injustamente a las personas de sus bienes. Sin embargo, el artículo 115 de la CRBV 1999, establece las restricciones y limitaciones a la propiedad privada. Al respecto Faría (2014) indica que se han promulgado leyes con la finalidad de expandir las limitaciones a la propiedad privada con decretos de Rango Valor y Fuerza, situación que es preocupante porque son dictadas por el Poder Ejecutivo sin discusión del parlamento y esto representa un daño antijurídico. Las restricciones producidas por las actuaciones de la potestad expropiatoria del Estado no son prohibiciones ordinarias que implican al dueño expresas gestiones, la expropiación determina la pérdida del derecho de propiedad

La Administración Pública debe seguir unas normativas rectoras para crear, transformar o suprimir la realidad jurídica de una persona, pero que también deben especificar la condición cómo debe determinarse su voluntad mediante ciertas pautas, enmarcadas en reglas jurídicas que involucran los Principios Fundamentales del Derecho Público, en el cual incide el Principio de Supremacía Constitucional de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-CRBV así como, la Ley

Orgánica de la Administración Pública, el Principio de Proporcionalidad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos-LOPA, el Principio de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Principio de Control Universal de los Actos Administrativos y otros que consienten delimitar tanto las potestades, como los términos que despliega la Administración en la instrucción del Poder Público.

Las pautas que presiden el procedimiento de la Administración van proyectando a través del derecho administrativo organizativo, sancionatorio, económico, entre otros donde se conectan distintos principios regidores que se concentran para gestionar el cumplimiento específico de irrefutables aspectos inherentes a la Administración y los ciudadanos.

### **La expropiación como potestad ablatoria.**

La Administración posee potestades que lo facultan a intervenir sobre la esfera jurídica de los particulares, entre las que están las potestades ablatorias, que hace referencia a la facultad que tiene la Administración de incidir gravosamente sobre las situaciones jurídicas de los particulares en beneficio de un interés general. Los autores García y Fernández (1993) señalan que la ablación de los derechos puede tener dos manifestaciones principales: expropiaciones,...y las transferencias coactivas no expropiatorias.”(p.122).En tal sentido los autores citados up supra definen la expropiación de la siguiente manera:

La expropiación sacrifica “la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos”...,”o facultades parciales del dominio de derechos o intereses patrimoniales legítimos”... porque su mantenimiento resulta incompatible con la utilidad pública o el interés social, formalmente declarado, en cuantos estos imponen una afectación nueva del objeto a expropiar que implica el desapoderamiento del titular privado...; pero es característico que esta privación se hace en consideración a un “beneficiario” que puede ser una persona pública (la misma administración Expropiante u otra en su caso), o incluso una persona privada.... (p.122).

En cuanto a las transferencias coactivas no expropiatorias, refieren los antes citados autores que la mismas suponen que el propietario deja de disponer de sus bienes por una adquisición forzosa por parte de la Administración, o por particulares legitimados por ésta, normalmente llevado a efecto por medidas generales de ordenación económica, social, administrativa, entre otras. Se señalan como potestades ablatorias los comisos de productos obtenidos ilegalmente, la confiscación, la reversión, las cesiones obligatorias, entre otras.

### **La expropiación como modo de adquisición de bienes demaniales.**

La capacidad jurídica de adquirir propiedades para la constitución del patrimonio o dominio privado del Estado, es concurrente con la de los particulares, con independencia de los procedimientos o en las formalidades para el ejercicio de tal capacidad. Al respecto, Turupial (2008) acota que los entes públicos territoriales Nación, Estado o Municipio son los competentes para emplear los actos jurídicos traslativos del dominio, es decir para emplear medios instrumentales de adquisición de naturaleza jurídico pública, previa atribución competencial normativamente establecida.

Señala el antes citado autor como modos instrumentales propios del derecho público la expropiación, la confiscación, el comiso, la nacionalización, la requisa o requisición, la reversión y las denominadas en algunas leyes cesiones obligatorias.

Turupial (ob.cit.) Define a la expropiación como un modo de adquisición de bienes demaniales, indicando que la misma es:

...manifestación individualizada de una potestad, no de un derecho del Estado, una manifestación coactiva y deliberada y planificada por la Administración, que nace de la previa determinación de una utilidad pública o interés social, que técnicamente resultan satisfechos o cumplidos positivamente con la utilidad del bien expropiandi puede efectivamente prestar; y no de un acto un hecho administrativo que incidental, contingencial o indirectamente termina extinguiendo un

derecho particular, en cuyo caso nos encontramos más bien ante un supuesto de responsabilidad patrimonial.

Respecto a esta potestad administrativa, agrega el autor en comentario que la expropiación constituye un concepto bifronte, argumentando este criterio por un lado, desde la perspectiva del particular, la naturaleza jurídica de la expropiación es la de una potestad ablatoria de la administración, debido a que extingue el derecho de propiedad u otro derecho en el patrimonio particular; y por otro, es innovativa, desde la perspectiva de la Administración ya que constituye una garantía patrimonial para el particular afectado, el ejercicio de la autoridad se encuentra tendidamente procesado tanto a límites, contextos de actuación y justa indemnización.

#### **Otras teorías sobre la naturaleza jurídica de la expropiación.**

En lo concerniente a la naturaleza jurídica de la expropiación, Badell (s.f) hace referencia a un conjunto de teorías construidas para explicar la naturaleza jurídica de la institución en primer lugar, la que sostiene que el instituto no es más que una limitación del derecho de propiedad y refiere a otros juristas españoles como García Oviedo, Royo Villanova y Garrido Falla quienes han destacado que la expropiación es una limitación a las facultades deminiales del propietario, lo que entraña restricciones al libre ejercicio del derecho de propiedad y constituye una limitación impuesta en beneficio del interés colectivo, del derecho de disponer de la cosa expropiada.

Según esta teoría, tales restricciones no son limitaciones ordinarias que impongan al propietario determinadas conductas de hacer o no hacer, sino que por el contrario, la expropiación implica la pérdida del derecho de propiedad y el bien jurídico afectado es la totalidad del derecho, Zanobini citado por Badell (2008) afirma que entre las limitaciones ordinarias y la expropiación no hay una diferencia de grado sino de dirección, pues mientras las primeras sustraen al propietario de algunas de las facultades que en forma abstracta la Ley le reconoce, el instituto de la expropiación ataca el derecho del propietario en su unidad y en su totalidad y, por ello, en su propia existencia.

En segundo lugar, el comentado autor explica que un sector de la doctrina italiana enmarca la expropiación entre las prestaciones obligatorias de los particulares a favor de la Administración, obligaciones que vienen impuestas a los particulares en razón de su pertenencia a la colectividad, capaces de constreñirlos a entregar coactivamente a los entes y órganos que integran la Administración, a cambio de una justa indemnización, los bienes patrimoniales que éstos requieran para satisfacer las necesidades colectivas.

En tercer lugar, cita el mismo autor a juristas que reducen la naturaleza de la expropiación al procedimiento que le es típico. Sostiene el autor que esta idea ha sido asumida en el pasado por juristas como : Otto Mayer, Guido Zanobini y M. Giannini; este último ha destacado que todo *poder* tiene un procedimiento que le es típico: el procedimiento legislativo (proceso de formación de leyes) para el poder legislativo y el procedimiento jurisdiccional (proceso judicial) para el poder judicial; para el poder administrativo está el procedimiento administrativo, de manera que los actos de los diversos poderes no pueden tener lugar sino a través de estos procedimientos y bajo la forma típica implícita en cada uno; así, las funciones son definibles a partir de un rasgo de derecho positivo: la adopción necesaria de cierta estructura procedimental.

Finalmente, Badell (ob. cit) menciona que en juristas como Pablo Lucas Verdú se caracteriza el instituto de la expropiación como una garantía constitucional, concepto que presupone dos elementos fundamentales los cuales son un interés constitucional tutelado y la posibilidad de que dicho interés pueda encontrarse en peligro.

En esta postura se explica que como el bien o interés jurídico tutelado es el derecho de propiedad, la garantía se concreta en el hecho de que la regulación de la potestad expropiatoria debe hacerse por Ley; en Venezuela, conforme con el texto Constitucional, los artículos 156, numeral 32º, el cual prevé la competencia del Poder Nacional en lo relativo a la legislación reguladora de la expropiación por causa de utilidad pública o social, y 187, numeral 1º, que establece la competencia de la Asamblea Nacional para legislar sobre las materias que son competencia del Poder Nacional, queda claro que sólo podrá regularse la expropiación de bienes y la

restricción del derecho de propiedad -y he aquí la garantía- por ley formal dictada por la Asamblea Nacional.

### **CAPÍTULO III**

#### **MARCO METODOLÓGICO**

Los diseños de investigación constituyen un instrumento imprescindible que permiten vincular la fundamentación filosófica al diseño del estudio propuesto, su elección va a depender de los principios de la perspectiva filosófica enfocada en el objeto de estudio. En este caso específico, se enmarca en la metodología cualitativa, en virtud que permite abordar una realidad compleja, desde una perspectiva intersubjetiva para hacer posible un análisis interpretativo.

En el enfoque de investigación cualitativa como lo señala Sandoval (2002) se asume que el conocimiento es una creación producto de la relación entre el investigador y lo investigado donde los valores influyen en la generación del conocimiento, por lo que es necesario hacerse parte de la realidad objeto de estudio, para poder comprenderla. Igualmente, se señala que los métodos cualitativos parten de la suposición de que el mundo social está construido de significados y símbolos.

Las palabras de Mejía (2003), sobre este modelo de investigación subrayan las acciones de observación, el razonamiento inductivo y el descubrimiento de nuevos conceptos dentro de una perspectiva holística. Por lo tanto, la intersubjetividad es vital en la investigación cualitativa, así como punto de partida para comprender reflexivamente los significados sociales.

Considerando los aportes anteriores, el enfoque cualitativo permitirá a la investigadora ubicarse como sujeto cognoscente en la construcción y reconstrucción del conocimiento científico, en virtud de que este enfoque implica la incorporación de la dimensión subjetiva en las ciencias sociales.

### **Tipo de Investigación**

La presente investigación que se ha propuesto llevar adelante está enmarcada dentro del contexto jurídico denominado “Jurídico-Dogmático”, y según Márquez (1997) la misma es definida así:

Una investigación jurídica-dogmática es aquella que concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, desconectando todo elemento fáctico o real que se relacione con la institución, norma jurídica o estructura legal en cuestión...Una tesis de grado en derecho que parta de los supuestos antes brevemente comentados, visualizará el problema jurídico sólo a la luz de las fuentes formales, y por consecuencia, su horizonte se limitará a las normas legales vigentes en los (*sic*) que está inscrito el problema...El objeto de la investigación jurídica queda reducido, por tanto, a las fuentes formales, que son las únicas dotadas de eficacia para resolverlos (pp. 52 y 53).

Como antes se indicó, la investigación analiza la figura de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Precios Justos 2014, para lo cual, en primer término, describe el régimen jurídico de la expropiación contemplado en el ordenamiento venezolano, luego, caracteriza la potestad sancionatoria de la Administración, con especial referencia en el castigo de ilícitos económicos, y, por último, emprende el arduo camino de precisar la naturaleza jurídica de la figura expropiatoria del mencionado decreto.

La investigación se inscribe en el tipo “Jurídico-Descriptiva” porque utiliza el método de análisis para descomponer en diversos aspectos el problema que aborda, estableciendo relaciones y niveles que exponen el funcionamiento de normas y principios constitucionales, preceptos legales, doctrina nacional y extranjera, y la

jurisprudencia patria, base de la investigación. En cuanto al diseño de investigación, se emplea el “Bibliográfico”, pues se apoya en la revisión de material documental, principalmente en libros, revistas, obras generales, e información y datos divulgados por medios electrónicos, todo ello de manera sistemática, rigurosa y profunda.

### **Preguntas de la Investigación**

¿Cuál es el régimen jurídico de la expropiación previsto en el artículo 115 de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela y en la en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social?.

¿Cuáles son las características de la potestad sancionatoria de la administración, específicamente en caso de ilícitos económicos?.

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014?.

### **CUADRO 1. Operacionalización de la variable.**

<b>Variable</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Técnicas de Recolección de Información</b>	<b>Técnicas de Análisis e Interpretación de Información</b>
Expropiación	Régimen jurídico Potestad sancionatoria de la administración Naturaleza jurídica	Resúmenes de textos Fichas bibliográficas Revisión bibliográfica	Resumen analítico Análisis crítico Presentación resumida

### **Técnicas para la recolección de la información.**

Respondiendo a los objetivos de la Investigación Documental, se aplicaron las técnicas e instrumentos propios de este tipo de estudio, tales como los resúmenes de textos, fichas bibliográficas y revisión bibliográfica, con la finalidad de recolectar toda la información correspondiente al procedimiento de la investigación.

#### ***Resúmenes de textos.***

Esta técnica muestra las ideas básicas que contiene la obra consultada, asumiendo un importante papel en la construcción teórica de la investigación, así como en lo relativo a los resultados de otras investigaciones que se han realizado con relación al tema y a los acontecimientos del mismo. Cabe destacar, que los resúmenes pueden ser simples o lógicos. Simples cuando se sigue el orden de ideas del escrito que se resume y lógicos cuando se presentan las ideas atendiendo a sus relaciones.

#### ***Fichas bibliográficas.***

Para Sabino (2000), la utilización de estas fichas bibliográficas permite recoger de una forma o manera sencilla, clara y de provecho la conservación de notas y apuntes tomados de un libro que sirven de guía para recordar cuales libros o trabajos han sido consultados o existen sobre el tema de estudio.

#### ***Revisión bibliográfica.***

Sabino expresa, que esta revisión consiste en detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales útiles para los propósitos de este estudio, de los cuales se extrajo y se recopila la información más relevante y necesaria que atañe al problema de investigación.

#### ***Técnicas para el análisis e interpretación de la información.***

En cuanto a las técnicas que se utilizan para la interpretación y análisis de la información, por tratarse de una investigación de tipo documental, enfocado desde el punto de vista jurídico-dogmático, y por cuanto la investigación se centra en el análisis de la figura de la expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 , que señala en su artículo 7 que el Ejecutivo Nacional podrá iniciar la expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de la presente Ley, cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos.

El método para el análisis e interpretación de la amplia indagación documental con que cuenta esta investigación, se selecciona en aras de la obtención de un enfoque adecuado de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y del Decreto

con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014, acorde con los valores y principios inmersos en el Texto Constitucional.

De igual manera, se empleó también el resumen analítico, el análisis crítico y la presentación resumida, definidos por Balestrini (2002) de la forma que sigue:

***Resumen analítico.***

Son los que se utilizan para situar la estructura y los contenidos básicos de los textos consultados en función de los datos indagados. Este tipo de resumen permite identificar los elementos que componen el plan del autor, que están compuestos por la idea central del texto, el cuerpo del trabajo plasmando las ideas principales y secundarias de las obras y, por último, las conclusiones a las que ha llegado el autor, con la finalidad analizar la coherencia de los textos consultados.

En este orden de ideas, esta técnica del resumen analítico se utiliza para descubrir la estructura de los textos y delimitar su contenido, así como conocer la fortaleza o debilidad de su planteamiento, contradicciones, lagunas u omisiones, y de esta manera hacer un análisis exhaustivo de la obra.

***Análisis crítico.***

Respecto a este tipo de análisis, el mismo contiene la presentación resumida, y un análisis, el cual permite la evaluación y solidez interna de las ideas asumidas por el autor de la fuente analítica. Consiste en la culminación del trabajo comenzado con un resumen simple, realizando la evaluación y apreciación de la estructura, la construcción organizada de las partes y del conjunto de la obra.

***Presentación resumida.***

Es la oportunidad de resumir las ideas principales, consiste en dar cuenta a manera de síntesis de las ideas básicas que contienen las fuentes consultadas. Por medio de este instrumento se permitió la presentación de ideas básicas contenidas en las fuentes que fueron consultadas. Bajo estas premisas metodológicas, se aspira alcanzar los objetivos generales y específicos de la presente investigación y dar así cumplida respuesta al sentido práctico que la anima.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS**

#### **El Régimen Jurídico de la Expropiación en Venezuela**

##### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 en el Capítulo VI concerniente a los Derechos Económicos, contempla la expropiación como institución del derecho público, en su artículo 115 de la siguiente manera:

...La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Según lo antes descrito, la expropiación por causa pública o social se debe producir acompañada de la Declaración de Utilidad Pública donde el órgano legislativo determina de forma precisa y concreta el carácter de utilidad pública o interés social, cuando la actividad u obra corresponda a los Estados, será competencia de los Consejos Legislativos de los Estados, cuando corresponda a los municipios será de los Consejos Municipales aunado al cumplimiento de los requisitos expresos.

##### **Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés General.**

La ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS) se publicó Gaceta Oficial de la República N° 37.745 de fecha 1 de julio de 2002, derogó la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social del 4 de noviembre de 1947 publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 22.548 del 6 de noviembre de 1947, en esta ley se determina el contexto de aplicación y se remite a leyes especiales concede al Ejecutivo Nacional la libertad para la ocupación o expropiación de bienes con fines de utilidad pública o social, según lo determinado en el Artículo 1: “La presente Ley regula la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o de interés social, de los derechos y bienes pertenecientes a los particulares, necesarios para lograr la satisfacción del bien común.”

Al ser dictada la sentencia el expropiado no puede intentar ninguna acción sobre el bien que se expropia, después solo podrá hacer valer sus derechos sobre el precio determinado, según lo establecido en el artículo 11 de la misma ley de expropiación. Por otra parte la utilidad pública se encuentra delimitada en el Artículo 3:

Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios, cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, de los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas.

En correspondencia con lo establecido en el artículo antes citado, la utilidad pública no se refiere a particulares sino a la colectividad, donde se prevé el beneficio público, con el cumplimiento previo de los requisitos de la expropiación, descritos en su Artículo 7 el cual establece que “Solamente podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes de cualquier naturaleza mediante el cumplimiento de requisitos tales como la existencia de una disposición formal que declare la utilidad pública; la declaración en la que se explique que su ejecución exige la transferencia total o parcial de la propiedad o derecho, y por ultimo, y no menos importante el justiprecio del bien

objeto de la expropiación, con el correspondiente pago oportuno de justa indemnización.

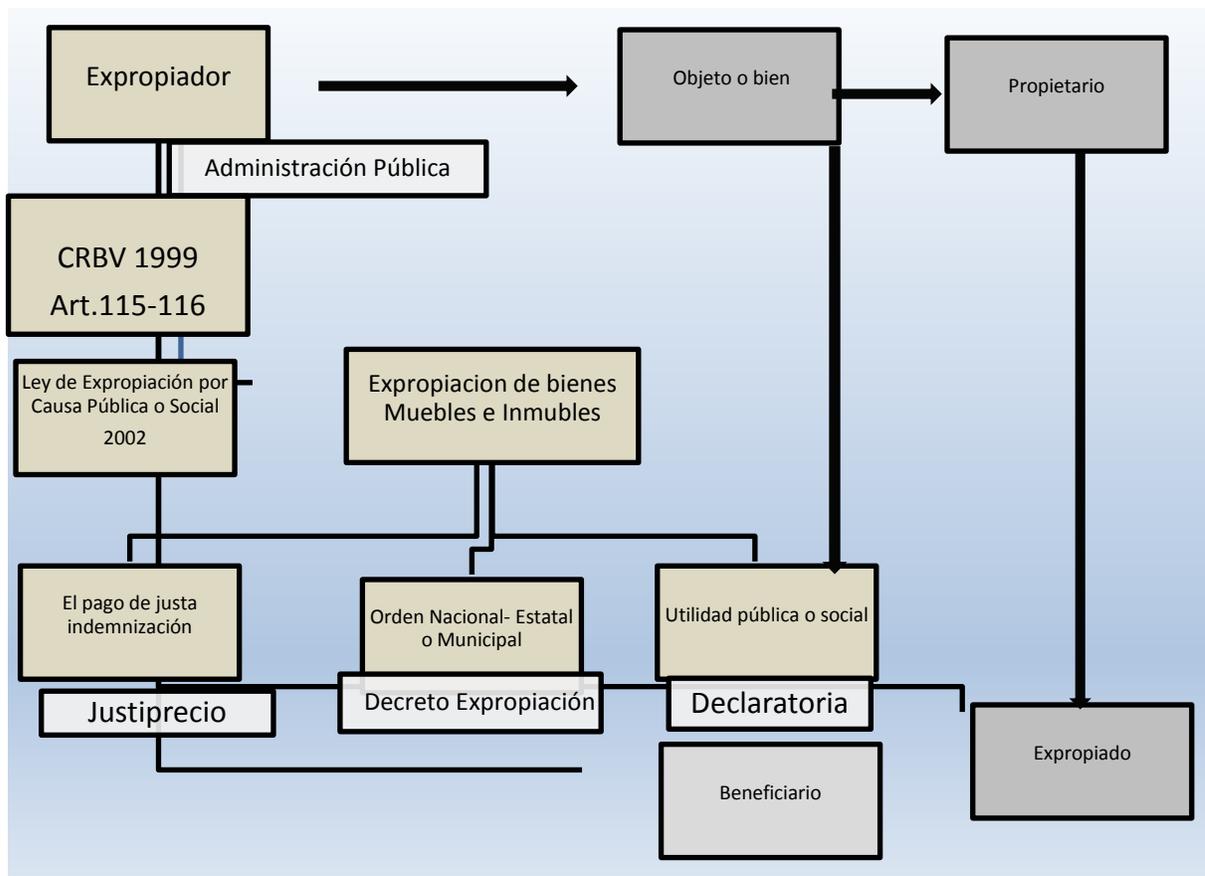
En este sentido, se determinan los requisitos antes mencionados como elementos indispensables para efectuar la expropiación. El procedimiento expropiatorio se debe orientar según lo establecido en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública e Interés General 2002, artículo 22 el cual se puede describir la siguiente forma:

La expropiación la realiza el ente expropiador después de haber publicado el Decreto de expropiación, el ente expropiante, una vez publicado el decreto de expropiación, procederá a iniciar el trámite de adquisición del bien afectado por vía del arreglo amigable los peritos designados realizarán la valoración del bien, el justiprecio será notificado por escrito al expropiado, quien tiene cinco días para responder si acepta la tasación del bien. En caso de no darse el arreglo amigable, el ente expropiante puede acudir a la vía judicial para solicitar la expropiación del bien. En este mismo orden de ideas, Pacheco y Núñez (2015) en torno a los procedimientos expropiatorios en Venezuela refieren:

...que no se ha procedido en estricto apego a los principios universales del Derecho Administrativo, y a la metodología valuatoria de aceptación general, y que, en la mayoría de los casos de expropiación forzosa, no se han cumplido las instancias administrativas y jurisdiccionales, que en estricto apego al Derecho vigente corresponden, para honrar oportuna y satisfactoriamente los requerimientos económicos de los expropiados, a los fines de procurar la aplicación armoniosa, y ajustada a derecho, de la legislación que norma la materia. (p.1186)

En este sentido, la expropiación requiere del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en las instancias administrativas jurisdiccionales, donde se deben cumplir los compromisos económicos con los expropiados atendiendo a lo establecido en la normativa legal venezolana.

En consonancia con lo descrito en el artículo 115 la Constitución de República Bolivariana de Venezuela 1999 y la ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS) 2002 y los elementos que intervienen en la expropiación en las mismas, se presenta siguiente cuadro:



**Gráfico 1.** La Expropiación según la Constitución de República Bolivariana de Venezuela 1999 y la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (LECUPS) 2002 Vólculo 2018

## **Potestad Sancionatoria de la Administración**

### **Origen y significado**

El Estado desde sus orígenes ha sido concebido como una entidad que concentra las más diversas esferas de actuación o potestades, que en el Estado Constitucional suponen un poder otorgado por el ordenamiento jurídico, limitado y con tendencia a estrecharse, conferido con fines predeterminados, por una norma del ordenamiento jurídico, y sometido a control por los órganos que tienen atribuida la facultad de juzgar, como lo son los tribunales de justicia.

Con el surgimiento del Estado Liberal, nacido al fragor de las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII, y particularmente, con la promulgación de la Constitución Francesa de 1791, quedó atrás la muy marcada expresión de poder arbitrario que caracterizó al depuesto Estado Monárquico-Absolutista, como lo fueron aquellas actuaciones como la de imponer castigos por la comisión de delitos o faltas, que lejos de ejemplarizante, se convirtieron en una suerte de *vendetta* contra el infractor, y en herramienta para subyugar al ahora *ciudadano*, antes súbdito.

El nuevo modelo de Estado, a través de sus Constituciones, llegó a concebir la pena como una medida que lograba persuadir a la persona de abstenerse de comportarse de la manera que los Códigos describían como conductas punibles. Ahora el Estado actúa -al menos en el deber ser- sometido a la Constitución y a las leyes; de allí el denominado ***Principio de Legalidad***, cuyo contenido, históricamente, lo conforman dos intereses contrapuestos, uno el compromiso ético de salvaguardar los derechos de los ciudadanos contra abusos del poder; otra exigencia de dotar a los órganos que ejercen el poder de un margen considerable de libertad de acción. El fin último, como ha sido expuesto por la doctrina y por jurisprudencia patrias, es evitar la posibilidad que se produzcan actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad, siendo para ello preciso que ésta se encuentre sujeta a una serie de reglas jurídicas, como lo precisó la sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 01441 de fecha 6 de junio de 2006.

No es sino con el surgimiento del Estado Social de Derecho, establecido por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o Constitución de Querétaro, México, de 1917, y posteriormente ensalzada en la Constitución de Weimar, Alemania, de 1919, que el criterio de restringir el poder sancionador del Estado cobra mayor grado de materialización. Ahora el poder de castigar no se reduce simplemente a garantizar que su ejercicio se encuentre enmarcado en la Constitución y en las leyes, sino que se postula la satisfacción de la justicia, entendida como equidad, y su punto de partida son los principios sobre los que se sustenta el Estado, como lo son la tutela judicial efectiva, el proceso como medio para la obtención de la justicia, y el no sacrificio de ésta por la omisión de formalidades no esenciales. Así lo pregona -por cierto- la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

*Ius puniendi*, es un brocardo latino que hace referencia al poder o facultad de sancionar o castigar que únicamente ostenta el Estado Constitucional, y figura como una de esas potestades, y que desde el surgimiento del Estado liberal se ejerce a través de órganos que tiene atribuida expresamente esa facultad, potestad ésta, que desafiando el principio de división del poder público que estima que todo poder sancionador debe quedar en manos de los jueces, pasó al ámbito de la Administración, para su ejercicio concurrente con aquéllos, constituyendo hoy en día, según Nieto (2005), una potestad anexa a la potestad general de gestión de los intereses públicos atribuida a la Administración.

Respecto a la potestad sancionatoria de la administración, Marienhoff (Citado por Ivanega, M., 2010), lo define como la atribución que le compete a la Administración “para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por acción de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empelados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales”. Dicha facultad se otorga a la propia Administración -afirma-, para que prevenga, y en su caso reprima, las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la

realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados. De allí surgió el denominado *Derecho Administrativo Sancionador*.

El poder sancionador de la Administración se reconoce en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 49 al establecer en su numeral 6 que “ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”.

Por supuesto, tal como lo ha advertido la jurisprudencia patria, en sentencia N° 488 de fecha 30 de marzo de 2004 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Freddy Orlando, la potestad sancionatoria de la Administración, requiere de una normativa que la faculte para actuar y aplicar determinada sanción administrativa, ello conforme con el Principio de Legalidad antes expuesto, y considerando que esta potestad la ejerce con arreglo a sus propias reglas, todas ellas sometidas al Derecho Administrativo.

Resultará, pues, impretermitible, la existencia de una ley (*lex scripta*); es decir que la ley sea anterior (*lex previa*) y que la misma describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*), lo cual tiene cierta correspondencia con el dispositivo *nullum crimen, nulla poena sine lege*, es decir, no hay delito ni pena, sin ley penal previa.

Resulta importante destacar, que esta particular manifestación del Derecho como lo es el ejercicio del *ius puniendi* o potestad punitiva del Estado, ejercida dentro de la propia Administración mediante sus propias reglas, todas ellas sometidas al Derecho Administrativo, que si bien el Derecho Administrativo Sancionatorio se nutre de los principios básicos del Derecho Penal, tales principios no tienen la misma rigidez que presentan en su fuente originaria.

En efecto, los principios del Derecho Penal requieren su adaptación a las actividades que son propias de la Administración. De allí, que el principio de tipicidad de los delitos y las penas que se consustancia con el principio general de la legalidad, admite en el Derecho Administrativo Sancionatorio la delegación que haga el legislador en normas de rango sublegal, como los reglamentos, de algunos de los elementos que configuran el ilícito administrativo y, asimismo, éste, puede

configurarse con contornos menos rígidos que los que rigen en el campo del Derecho Penal<sup>1</sup>, como lo indicó la sentencia N° 1260 de fecha 11 de junio de 2002 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Víctor Manuel Hernández y otro, antes citada.

Una sanción administrativa no podrá consistir nunca en privación de libertad, de conformidad con el artículo 49.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, antes analizado. En tal sentido, desde el punto de vista técnico jurídico, rigen principios como el de legalidad penal, según el cual no hay delito ni pena sin ley; además, consecuencia de él es el *principio non bis in ídem* (nadie puede ser castigado dos veces por un hecho único) y el de irretroactividad de las leyes, salvo la ley posterior más favorable (Artículo 24 constitucional); así como el principio de tipicidad que exige una descripción clara, concreta y exhaustiva de la conducta y la determinación de la sanción a imponer y la exclusión de la interpretación analógica.

El fundamento del poder sancionador de la Administración, fue definido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la antes referida sentencia N° 488 de fecha 30 de marzo de 2004, caso Freddy Orlando, en los términos que siguen:

“En cuanto al punto de vista administrativo de las potestades sancionadoras del Estado, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido que el objeto y estudio del Derecho Administrativo Sancionador se configura en el ejercicio de la potestad punitiva realizada por lo órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativa, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública. Esto se debe a la necesidad de la Administración de contar con los mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa quedaría vacía de contenido,

ante la imposibilidad de ejercer el *ius puniendi* del Estado frente a la inobservancia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones que les han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y a las necesidades de la colectividad”.

El ejercicio del *ius puniendi* en un Estado democrático y social de Derecho y de justicia como el que predica el artículo 2 del texto constitucional venezolano de 1999, no puede desconocer las garantías propias del Estado de Derecho, esto es, las que giran en torno al principio de la legalidad. Pero al mismo tiempo, debe añadir nuevos cometidos que vayan más allá del ámbito de las garantías puramente formales y aseguren un servicio real a los ciudadanos.

La expropiación como sanción prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, se estableció emulando una manifestación de la potestad sancionatoria de la Administración. Como se expresó antes, la expropiación, históricamente, ha sido y es un modo de adquirir la propiedad el Estado cuando medien razones de utilidad pública e interés social exclusivamente, por lo que el uso del instituto como pena accesoria por la comisión de ilícitos económicos constituye su desnaturalización.

### **La Potestad Sancionatoria De La Administración Pública En Referencia Al Castigo De Ilícitos Económicos**

En Venezuela se han presentado a partir de 1999 decretos y leyes donde la Administración Pública asume potestad sancionatoria y según Lamedda (2007) significa la facultad para aplicar sanciones a los administrados sean particulares o funcionarios, cuando estos contravengan o incumplan sus deberes genéricos, o bien vulneren el ordenamiento jurídico establecido. Las sanciones administrativas demuestran el poder punitivo del Estado, en relación a la potestad de aplicar sanciones a funcionarios cuando trasgredan o infrinjan sus obligaciones o violen el estamento legislativo vigente. En consonancia con lo antes referido, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, produce una sentencia el 2 de Octubre de 1986 donde se describe que la expropiación es:

El medio de que se vale el Estado para adquirir de los particulares, en forma coactiva, los inmuebles que requiere para la ejecución de las obras de interés social que como gestor de la cosa pública está llamado a realizar. Sobre este particular, tanto la doctrina como la jurisprudencia están contestes en reconocerle al Estado la potestad de adquirir cualquier clase de bienes, cuando las necesidades de la comunidad así lo exigen y para los fines antes indicados.

En el artículo anterior se visualiza claramente como la sentencia argumenta en su definición de expropiación la autoridad del Estado para adquirir cualquier clase de bienes para los propósitos pertinentes, en el caso de Venezuela el derecho de propiedad posee nivel constitucional en los artículos 99 de la Constitución de 1961 y en el en el Artículo 115 (CRBV 1999)

Las restricciones procedentes de la potestad expropiatoria no establecen medios, se trata de pérdida total de los derechos sobre el bien referido, en este sentido, la Sala Político-Administrativa (14/06/1988) indica que la expropiación es la forma como el Estado obtiene de modo coercitivo bienes inmuebles que demanda para construir obras de provecho de la colectividad y las mismas pueden hacerse por la conciliación o vía judicial.

Basado en el análisis anterior, es oportuno referir que existen leyes en el ordenamiento jurídico de Venezuela que obstruyen lo establecido en la CRBV,1999 artículo 115 sobre la utilidad pública, porque aplican la expropiación como sanción por la comisión de ilícitos, entre ellas la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) que determina en el artículos 68 y siguientes, la expropiación agraria como una sanción a los propietarios de tierras con disposición agrícola que no posean productividad.

La Ley Orgánica de Precios Justos es promulgada a través de un decreto dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en fecha 23 de enero de 2014 y publicado en la Gaceta Oficial Nro. 40.340, a partir de una ley habilitante que derogó la referida Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y

Servicios. Este Decreto Ley amplió las restricciones determinadas en la anterior y determina la expropiación como sanción en lo referido a ilícitos económicos y administrativos; sin contemplar la intervención de juez y sin garantía procesal.

Cabe hacer referencia a la finalidad del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (LOPJ) 2014, precisado en su artículo 1 en el que se establece que el mismo:

...tiene por objeto establecer normas para la determinación de precios de bienes y servicios, los márgenes de ganancia, los mecanismos de comercialización, y los controles que se deben ejercer para garantizar el acceso de las personas a bienes y servicios a precios justos, que conlleven a la satisfacción de sus necesidades en condiciones de justicia y equidad, con el fin de proteger los ingresos a las ciudadanas y ciudadanos, y muy especialmente, el salario de las trabajadoras y los trabajadores.

En este mismo contexto, la Ley Orgánica de Precios Justos (LOPJ) 2014 en su artículo 7, establece la expropiación como sanción a la comisión de ilícitos económicos, y atribuye la ocupación de los bienes como sanción por trasgresiones alusivas a la especulación, variación fraudulenta de bienes y servicios, acaparamiento y a condicionamiento de venta de bienes y prestación de servicios. Desde este mismo contexto Villarreal (ob. cit.) expresa que la LOPJ, vulnera el artículo 49 de la (CRBV, 1999), en lo relativo a la defensa y el debido proceso, al consentir que las autoridades administrativas impongan sanciones en ejercicio de poderes inconstitucionales, sin procedimiento ni intervención de juez, trasgrediendo sus atribuciones legales.

En el mismo orden de ideas el artículo 115 de la (CRBV, 1999) antes referido se refiere por una parte la garantía de la propiedad privada como usanza disfrute y disposición de bienes descrito en el inicio del texto y seguidamente se presenta la posibilidad de hacer una declaratoria de expropiación con fines de utilidad pública, o social, con un pago de indemnización.

El derecho de propiedad previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999 en el

artículo 115 con limitaciones y respecto a las infracciones económicas tipificadas en el Artículo 114: “El ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, serán penados severamente de acuerdo con la ley”

En consecuencia, se puede decir que las sanciones económicas establecidas en el Artículo 114 son de carácter constitucional, por otra parte, la confiscación de bienes independientemente de estar permitida en la CRBV 1999 tiene casos de excepción como lo determina el Artículo 116:

No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

En el artículo antes citado se establece que no se decretaran confiscaciones y que solo se determina la vía de excepción cuando se hayan cometido delitos contra el patrimonio público por enriquecimiento ilícito o bienes derivados de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras emparentadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

El Decreto de la Ley orgánica de Precios Justos 2014, amplía las limitaciones legales a la propiedad e instaura nuevas limitaciones, en este sentido se determina sanciones adicionales referidas a los ilícitos económicos determinados en el Artículo 114, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, aunque no se trata de confiscación por no encontrarse entre los delitos descritos en el artículo 116 de la CRBV.

**La Naturaleza Jurídica de la Expropiación prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014.**

En cuanto a la naturaleza jurídica de la expropiación, se debe referir la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.358 en fecha 2010 con el propósito declarado en el artículo 1, defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, estableciendo los ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones, los delitos y su penalización.

La Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, estableció la potestad al Ejecutivo Nacional para expropiar bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de esa ley, sin que medie para ello declaratoria previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional.

Posteriormente por medio de la Ley Habilitante se derogó la ley antes citada y se produce el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.340 de fecha 23 de enero de 2014. Con la finalidad según lo reglamentado en su artículo 1:

La presente Ley tiene por objeto asegurar el desarrollo armónico, justo, equitativo, productivo y soberano de la economía nacional, a través de la determinación de precios justos de bienes y servicios, mediante el análisis de las estructuras de costos, la fijación del porcentaje máximo de ganancia y la fiscalización efectiva de la actividad económica y comercial, a fin de proteger los ingresos de todas las ciudadanas y ciudadanos, y muy especialmente el salario de las trabajadoras y los trabajadores; el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades; establecer los ilícitos administrativos, De igual manera, debe proporcionar mecanismos ágiles y sencillos para

procesar las consultas, propuestas, opiniones, denuncias, sugerencias y quejas, que realicen los usuarios y usuarias sobre los servicios prestados.

Es importante resaltar que la derogatoria de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, se conservó la potestad expropiatoria, en correspondencia a infracciones o ilícitos económicos de origen constitucional y legal, como quedó establecido en su artículo 7:

El Ejecutivo Nacional puede iniciar el procedimiento expropiatorio cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo a lo establecido en el artículo 114 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, cualquiera de los ilícitos administrativos previstos en la presente Ley.

Las implicaciones de la declaratoria de utilidad pública y de interés social sobre los medios de producción privados contenida en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos potestad sancionatoria de la Administración ejercitable en lo referido a infracciones económicas relatadas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela revelan la *expropiación*, situación contrastante con sus propósitos de armonía social. En la misma temática Faría (2014) indica lo siguiente:

La Ley Orgánica de Precios Justos pues el régimen sancionatorio de la misma viola el artículo 49 de la Constitución relativo a la defensa y debido proceso al permitir que autoridades administrativas impongan sanciones administrativas en ejercicio de poderes inconstitucionales para realizar actos de afectación de los derechos individuales, sin procedimiento previo e incluso sin intervención del juez, excediendo los límites constitucionales del control de la actividad administrativa. (p.57)

La autora refiere el debido proceso como principio procesal que poseen los ciudadanos venezolanos como derecho a ciertas garantías mínimas, como la de ser

escuchado y acceder al debido proceso legal establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999 artículo 49 de la siguiente manera:

La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley

Desde este ángulo, en consonancia con el texto constitucional antes descrito, la defensa y el apoyo jurídico, deben ser derechos respetables en toda etapa de investigación y proceso, las personas tienen derecho a ser comunicadas de los cargos que se le imputan y de ubicar medios y tiempo para efectuar su justa defensa.

Desde la misma temática Colmenárez (2004) indica que “La jurisprudencia patria se ha pronunciado en innumerables oportunidades cuando se emite un acto administrativo sin sustanciar previamente el procedimiento administrativo.”(p.10). En este caso referente a las expropiaciones en Venezuela, la potestad sancionatoria de la Administración en referencia al castigo de ilícitos económicos existen dos situaciones importantes que se deben considerar los requisitos establecidos en la normativa legal de la CRBV 1999, LECPUS 2002 y por otra parte el derecho de las personas a su defensa, promover sus argumentos y evacuar elementos probatorios de sus alegatos.

### **Las Vías De Hecho En El Campo Del Derecho Administrativo**

Para García de Enterría y Fernández (1997), lo que se conoce comúnmente en el Derecho Administrativo como vías de hecho comprende en la actualidad todos los casos en que la Administración Pública pasa a la acción sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico y aquellos otros en los que en cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio del derecho de propiedad o de una libertad pública, a ser una manifestación antijurídica de las facultades administrativas en ejercicio de un derecho

que la Administración no ostenta, o que aun ostentándolo lo ejerce arbitrariamente, porque supone una actuación notoriamente prohibida y lesiva al orden jurídico.

Según Linares Benzo (2004), "...la vía de hecho no es otra cosa que la falta de cobertura jurídica suficiente en el actuar de la Administración."

Según la jurisprudencia nacional, en sentencia de fecha 28 de septiembre de 2005, Expediente N° AP42-O-2004-000280, llevado por la Corte Primera Contenciosa Administrativa, en ponencia del magistrado Rafael Ortiz-Ortiz, se señaló:

...se define la "vía de hecho administrativa" aquella manifestación antijurídica de las facultades administrativas en ejercicio de un derecho que no se tiene, o que teniéndose se ejerce arbitrariamente, ya que comporta un obrar notoriamente prohibido y lesivo del orden jurídico; esa total contradicción al orden jurídico se configura cuando la actuación administrativa no se ajusta a derecho, bien sea porque carece de un acto administrativo o de una norma de carácter general que garantice su proceder, o porque se basa en un acto irregular por no haber observado el procedimiento administrativo correspondiente.

La vía de hecho se configura sobre dos aspectos fundamentales, a saber: en primer lugar, la actuación material sin la existencia previa y expresa de un procedimiento administrativo; y en segundo lugar, como consecuencia de ese actuar sin cobertura jurídica por parte de la Administración, de la habilitación del administrado de recurrir a la jurisdicción para ejercer su derecho de petición de que le sean protegidos sus intereses legítimos, personales y directos.

El asunto que se analiza opera fundamentalmente en el ámbito patrimonial y de la propiedad. De la vía de hecho nacieron los interdictos contra las actuaciones materiales sin cobertura jurídica al momento de producirse confiscaciones, expropiaciones, afectaciones, entre otras actuaciones materiales de la Administración

frente al patrimonio del administrado. Pero no solo la esfera patrimonial del particular puede ser objeto de una vía de hecho administrativa, inclusive la libertad personal, lo cual requiere de mecanismos expeditos que garanticen al afectado el respeto de sus derechos y no un abuso por parte de la Administración en base a los privilegios que le han sido acordados por vía legal.

La existencia misma del derecho administrativo es la consecuencia del hecho de que debe existir una paz jurídica, reseñada por Savigny en el siglo XIX, entre la Administración y el Administrado, donde el primero, no debe configurarse como una persona más poderosa que el resto de los particulares, por no tener que actuar sin control judicial (ejecutividad y ejecutoriedad) sino que debe su actuación a un conjunto de requisitos, en donde se tiene, que el primordial es la justificación expresa en un acto administrativo previo al actuar material de la misma.

La doctrina nacional, fiel seguidora del derecho continental francés, ha plasmado el principio antes narrado, en el Artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, bajo los siguientes términos:

Artículo 78. 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.

Acerca de los supuestos en que se configura la Vía de Hecho, el mismo Linárez Benzo (op.cit.) señala que, en primer lugar, se produce una vía de hecho, cuando se observa la inexistencia o una irregularidad sustancial del acto de cobertura de la actuación material de que se trate. Sin embargo, ese episodio de la inexistencia absoluta de cualquier acto previo resulta insólita, pues siempre habrá “algún” papel, folio, oficio, etc., que le sirva de base, a la actuación material de la Administración, por eso resulta mucho más fértil para la realidad de la vía de hecho que se dé una irregularidad sustancial del acto de cobertura de la actuación material. Al calificar de sustancial, a criterio del citado autor, a vicios de una grosera entidad, esa

irregularidad, que se puede remitir a los casos de Nulidad Absoluta del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El segundo supuesto de la Vía de Hecho está construido, según el mismo autor (ob. cit.), por la irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución, es el exceso material en la actuación de la Administración. En estos casos, aun cuando hay un acto previo revestido de legalidad, dictado por el funcionario competente, la Administración se excede de manera brutal en el ejercicio de la actividad material, que tiene como base el acto que efectivamente se dictó.

El punto de vista de la jurisprudencia nacional acerca de la configuración de la Vía de hecho, se establece en la sentencia de la Corte Primera Contenciosa Administrativa reseñada antes, que previo a ello dene haber actuación material: esto es, la concreción de un actuar o una acción directa de la autoridad pública, lo cual se separa del “acto” para centrarse en el “hecho” o el “hacer” de la actividad administrativa; la que debe estar enmarcada dentro de las potestades públicas, que importe el ejercicio de la actividad administrativa; el actuar de la Administración el cual debe ser “ilegítimo”, lo que pudiera ocurrir porque la actividad está expresamente prohibida por una norma jurídica o porque carece de una actuación formalizada previa (inexistencia de un acto jurídico); también puede darse por el hecho de que se lesiona un derecho o una garantía constitucional, o implica una afectación a los derechos individuales de las personas, o una afectación ilegítima de los intereses jurídicos de los ciudadanos.

Ahora bien, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 en su Artículo 7 estableció la figura expropiatoria como sanción, al estar en contradicción con lo estipulado en el artículo 115 constitucional que establece que la expropiación procede exclusivamente por causa de utilidad pública o interés social, y en ningún supuesto como pena accesoria de delito alguno, y al no estar los ilícitos económicos comprendidos dentro de las excepciones para la procedencia de la pena de confiscación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 116 del mismo Texto Constitucional, la figura expropiatoria contemplada en el mencionado Decreto

deviene carente de cobertura constitucional y legal y su aplicación constituye una vía de hecho.

### **Control jurisdiccional de la Vía de Hecho**

En Venezuela, nuestro ordenamiento jurídico no establece un mecanismo procesal especial destinado a la tutela jurisdiccional de los afectados en sus intereses legítimos por una vía de hecho administrativa, ni siquiera en sede administrativa, dado que el ejercicio de los Recursos Administrativos Ordinarios como la Reconsideración o el Jerárquico no tendrían sentido, por resultar inoperantes frente a un “hacer ilegítimo” de la Administración.

Existen otros países donde se prevé la vía de recursos administrativos especiales (como la reclamación o la denuncia), tal es el caso de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia del Neuquén en Argentina, que prevé la “reclamación administrativa” para impugnar los hechos u omisiones administrativas”.

En España, con el advenimiento de la Constitución de 1978, se comenzó a desarrollar el concepto de actuación administrativa como más amplio que el de acto administrativo, con el propósito de incluir toda la actividad de la Administración en la jurisdicción contencioso-administrativa. A partir de la expresión "actuación administrativa" a la que se hace referencia en el artículo 106 de la Constitución Española, en conexión con el derecho a obtener de tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales consagrado en el Artículo 24.1 de la misma, se amplió el reducido ámbito de aplicación de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 27 de diciembre de 1956 que, solo incluía la revisión de legalidad del acto administrativo.

La nueva Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa N° 29/1998, del 13 de Julio, de España, viene a llenar un vacío que hasta el momento de su sanción no había podido ser suplido por ningún mecanismo procesal de manera eficiente. La Ley 29/1998 incorpora la vía de hecho administrativa, en su ámbito de aplicación y pone una amplia gama de medidas cautelares a disposición del particular, para que éste no vea afectado su derecho durante el transcurso del procedimiento.

En la amplia formulación de los alcances del poder de la jurisdicción contencioso-administrativa que está contenida en el Artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dicha jurisdicción puede “disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

En consecuencia, cuando se habla de “actividad administrativa”, el ámbito de ejercicio de la competencia en lo contencioso-administrativo no queda limitado al control de los actos, puesto que la actividad administrativa produce actos, pero también se despliega en actuaciones, es decir, hechos, los que, de llegar a producirse con omisión total del principio de legalidad, pueden configurar una vía de hecho, susceptibles, por tanto, de ser sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es oportuno comentar, la aceptación que ha tenido en nuestro sistema jurídico el control de las vías de hecho a través de la jurisdicción contencioso administrativa, por cuanto el control de ésta particular manifestación ilegítima de actividad administrativa estuvo reservada tradicionalmente a la jurisdicción constitucional, entendiéndose que su realización constituye una violación al derecho a la defensa y al debido proceso.

Ahora bien, frente a las vías de hecho, no se ha sido constante (o no ha existido una solución pacífica y determinante) en cuanto al medio procesal idóneo para abordarlas y corregirlas. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ha expresado que contra las vías de hecho se puede intentar el amparo, no sólo de manera cautelar, sino como acción autónoma (sentencia de 25 de marzo de 1990, Ganadería El Cantón).

La Sala Constitucional ha sostenido, en general, la posición de que los medios cautelares de la jurisdicción contencioso-administrativa son suficientes para proteger la situación afectada por una vía de hecho (sentencia N° 2629 de 23 de octubre de 2002, Gisela Anderson). Sin embargo, esa misma Sala, en otros casos, ha admitido la

posibilidad del ejercicio directo del amparo autónomo ante una vía de hecho (sentencia N° 572 de 22 de marzo de 2002, Mayelli Escobar).

El problema es que también la doctrina vacila ante el camino procesal para remediar la situación afectada por una vía de hecho. Parte de ella asienta que, dada una actuación administrativa groseramente lesiva de derechos fundamentales, la Administración se sitúa fuera de la jurisdicción que es propia en la aplicación del Derecho Administrativo (teoría de la desnaturalización): “Siendo que sólo un acto administrativo puede, según la fórmula clásica, ‘aceptar la instancia’, desde el momento en que un acto administrativo deja de ser tal para revestir el carácter de una vía de hecho, se aplica el principio de la competencia de la jurisdicción común, según asienta Araujo-Juárez, 2002.

En este orden de ideas, se llega a concebir una gran amplitud de los medios de derecho común a los que puede recurrir el particular en caso de una vía de hecho. Para Linárez Benzo (ob.cit.), “Todos, la imaginación es el límite, sin embargo los más efectivos son aquellos procedimientos sumarios, rápidos, precisamente interdictales que permiten una decisión inaudita parte”. Algunos comentaristas de la doctrina francesa dominante admiten, por su parte, como afirma Araujo-Juárez (op.cit.), que la teoría de la vía de hecho (es decir, la remisión al conocimiento por la jurisdicción ordinaria) es la “supervivencia arcaica de la desconfianza hacia una pretendida parcialidad de los tribunales administrativos”.

Es por ello, que los particulares han utilizado con mayor frecuencia la acción de Amparo Constitucional, a los fines de proteger sus derechos frente a vías de hecho de la administración. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ejerciendo una positiva función delimitadora de la Justicia Constitucional frente a la Administrativa, ha precisado que las vías de hecho constituyen materia típica de las demandas de nulidad, de ese modo, ha dictado diversas decisiones restringiendo la procedencia del Amparo Constitucional contra vías de hecho, para dar paso a demandas de nulidad como medio específico idóneo para controlar esa actuación administrativa (Vid. Sentencia del 19.08.2002, Caso: Carolina Coromoto Ledesma y

Sentencia del 22-10.2002, Caso: Gisela Anderson y otros vs. Presidente de la República y CONATEL.

La dificultad de utilizar este procedimiento como vía de impugnación, está en que cuando se “enjuicia” a la Administración, ésta se encuentra “protegida” por prerrogativas y privilegios que chocan con el principio de la igualdad ante la ley, tanto es así, que en el régimen contencioso administrativo anterior (con la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) cuando la Administración demandaba a un particular, el conocimiento de tales pretensiones correspondía a los “jueces naturales” de los ciudadanos, con la intención de preservar el derecho al juez natural de los particulares y la igualdad procesal que se vería minimizada con la existencia, en el contencioso administrativo, de las prerrogativas y privilegios procesales.

Queda claro, que la actuación que configura la vía de hecho administrativa, requiere un control judicial en cuyo procedimiento dada la indebida actuación de la Administración deba despojarse de sus prerrogativas y privilegios procesales, por lo cual, no solo se regulen las actuaciones de la administración, sino que exista un equilibrio entre ese actuar y la garantía efectiva de los derechos de los particulares que es la esencia del mandato de tutela judicial efectiva establecido en nuestra Carta Magna.

De allí, que podrán los particulares afectados en sus intereses legítimos, personales y directos por la aplicación de la expropiación previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 como pena accesoria por la comisión de ilícitos económicos acudir a la jurisdicción contenciosa-administrativa a través de la acción de nulidad típica de acto administrativo, en procura no solo de la nulidad del respectivo acto lesivo a sus intereses, sino también del restablecimiento de la situación subjetiva lesionada por el actuar de la Administración.

**CAPÍTULO V**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Luego de haber desarrollado cada uno de los objetivos teóricos y metodológicos acerca de la expropiación en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014, se logra llegar a las siguientes conclusiones.

El derecho a la propiedad en Venezuela no es absoluto, en la normativa legal prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 donde se establece el derecho a la propiedad y de forma subsiguiente admite la expropiación por causa de utilidad pública o social, en este sentido la Administración pública tiene la potestad de adquirir en el marco del procedimiento establecido y de forma coactiva cualquier clase de bienes de la propiedad privada, situación que presenta una limitación a la propiedad.

La norma anteriormente descrita en la CRBV de 1999 tiene una connotación ternaria implícita, por una parte se anuncia la garantía del derecho de propiedad; por otra parte la posibilidad de poner término al carácter legal del derecho y argumentar utilidad pública o colectiva, y finalmente presenta la autoridad del Estado para expropiar cualquier clase de bienes por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y el pago oportuno de justa indemnización para cumplir con *el expropiado*

La propiedad privada de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los ciudadanos, puede dejar de pertenecer a sus dueños y beneficiar a otras personas mediante el decreto de expropiación en la LECUPS 2002, sin embargo se requiere el cumplimiento de tres requisitos:

1. *Que la justifiquen razones de utilidad pública o de interés social*, situación que concierne a los entes públicos, Nacional, Estatal o Municipal, para precisar la utilidad pública o social que representa.
2. *Debe existir sentencia firme*, en este sentido la expropiación amerita la intervención de un juez explícitamente que no puede haber expropiación sin la intervención del juez, de esta forma el expropiado puede realizar acciones legales e igualmente la oportunidad que la Administración solicite ante el juez la

declaratoria de legalidad expropiatoria, la aprobación del avalúo y la justeza de la indemnización.

3. *El pago de una justa y oportuna indemnización:* La normativa legal de la Constitución y de la LECUPS, la garantía indemnizatoria, es la compensación para contrarrestar la interposición de la Administración en el derecho de propiedad.

Respecto a la expropiación en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos 2014 en su Artículo 7, no prevé los compromisos determinados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, por lo tanto es inconstitucional, y tampoco reúne los requisitos para ser una confiscación como se expresa en el Artículo 116 de la misma por lo que se puede inferir que es una vía de hecho.

La vía de hecho es una actuación ilegítima de la Administración que lesiona la esfera subjetiva de los particulares ante el exceso de ésta, bien por no haber dictado el acto administrativo previo, que es el requisito de sus privilegios y de su actuación de oficio y de ejecutividad y ejecutoriedad, o en el caso de que en la ejecución material de su actividad, la Administración se exceda; en esos supuestos, el particular está habilitado a acudir a cualquier tribunal, inclusive los de derecho común. Los medios que pueden utilizar los particulares afectados son todos aquellos que ofrezca el ordenamiento, tanto los contenciosos administrativos, interdictos, amparo constitucional autónomo o acumulado, o ante cualquier tribunal que sea competente en virtud de la pérdida de privilegios que significa la vía de hecho por parte de la Administración.

Es menester traer a colación lo afirmado por Linares Benzo (2004), siguiendo el mismo espíritu de lo antes concluido: “Todos, la imaginación es el límite, sin embargo los más efectivos son aquellos procedimientos sumarios, rápidos, precisamente interdictales que permiten una decisión inaudita parte”.

De allí, que cualquier acto expropiatorio que haya llevado a cabo el Estado sustentado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios

Justos 2014 fue nulo, conforme con lo dispuesto en el artículo 25 del Texto Constitucional de 1999. De acuerdo al ordenamiento jurídico venezolano vigente en que se anulaban los actos expropiatorios antes referidos, la competencia para declararlo correspondía a la jurisdicción contenciosa administrativa, previo ejercicio de la acción de nulidad correspondiente por quien ostentara la legitimación activa de ley, y el juez actuante tenía potestad para disponer lo conducente para el restablecimiento de la situación jurídica infringida por la actividad administrativa, en los términos previstos en el artículo 259 del mismo Texto Constitucional.

Asimismo, y como también lo dispone en citado artículo 25 constitucional, los funcionarios públicos que ordenaron y ejecutaron tales actos, nulos *ipso iure*, por inconstitucionales, están incurso en responsabilidad penal, civil y administrativa, y no pueden excusarse válidamente so pretexto de haber recibido órdenes superiores.

Tomando en consideración el análisis de los resultados obtenidos y las conclusiones derivadas, se puede recomendar lo siguiente:

Considerando que las vías de hecho son actuaciones materiales de la Administración Pública carentes de cobertura constitucional y legal, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su función pedagógica, bien puede exhortar tanto al Ejecutivo Nacional como a la Asamblea Nacional a permanecer atentos, y velar y defender la integridad de la Constitución y las leyes, evitando que se repita la incorporación en leyes y Decretos-Leyes de disposiciones como las del artículo 7 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos del 2014 que estableció la expropiación con carácter sancionatorio, sin sentencia previa que la declare y sin justa indemnización para el propietario expropiado, violando el contenido mínimo del derecho de propiedad y violando también la garantía del debido proceso.

## REFERENCIAS

- Álvarez, M., y Vélez, C. (2012). **La Expropiación en Colombia, una Visión Normativa y Jurisprudencial**. (Tesis de grado de Especialización en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Privado). Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia.
- Araujo Juárez, J. (1993). **Principios Generales del Derecho Administrativo Formal**. Valencia-Venezuela, Vadell hermanos Editores
- Araujo-Juárez, J. (2007). **Derecho Administrativo / Parte General**. Caracas: Ediciones Arias, T, et al. (2011). **La Libertad Económica en el Decreto- Ley sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria** y en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Badell R. (2008) **Régimen Jurídico de la Expropiación en Venezuela**. Parte General. Tomo I. Mimeografiado.
- Badell, R. (2014) **Régimen Jurídico de la Expropiación en Venezuela**. Editorial Paredes. Caracas
- Badell, R. (s.f). **Limitaciones al Derecho de Propiedad**. [Documento en línea]. Disponible en [www.badellgrau.com/?pag=45&ct=1085](http://www.badellgrau.com/?pag=45&ct=1085)
- Badell, R. y Grau, M. (2010). **Comentarios a la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios**. Caracas: Badell & Grau
- Ballestrini M. (2002) "**Como se Elabora el Proyecto de Investigación**". Consultores Asociados. Sexta edición: febrero. 2002. Caracas, Venezuela
- Brewer Carías, Allan R (1979). "**Las constituciones de Venezuela**". Estudio preliminar. Universidad Católica del Táchira. Ediciones del Instituto de Estudios de Administración Local. San Cristóbal.
- Brewer-Carías, A. (1985). **Instituciones Políticas y Constitucionales (Tomo I)**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana

- Canova, A. et al. (2009) **¿Expropiaciones o Vías de Hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)**. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.
- Código Civil de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela** 2990.Extraordinario. (1982)
- Colmenaréz H. (2004) **Las Vías de hecho en el ejercicio de la función Administrativa**. Trabajo de Grado. Universidad Católica Andrés Bello.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 36.860 (Extraordinario), Diciembre 30, 1999.
- Constitución de la República de Venezuela del 23 de enero de 1961**. En: [www.ivea.com.ve/leyes/C1961.pdf](http://www.ivea.com.ve/leyes/C1961.pdf). (Derogada)
- De Grazia, C. (s/f): **Derechos de los particulares en los procedimientos administrativos sancionatorios**. Disponible: <http://www.badellgrau.com/?pag=59&ct=984>
- DE LAUBADERE, A. (1984), **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Temis, Bogotá.
- Diccionario Enciclopédico Larousse de la Lengua Española (2010).
- Faría, I. (2014) **Las Limitaciones a la Propiedad Privada en las Leyes Dictadas en Venezuela entre el Periodo 2005-2014**. Revista Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta. VIL VIINº 2 de Julio a Diciembre 2014
- García E. y Fernández, T. (1993) **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo II, Civitas, Madrid.
- García de Enterría y Fernández (1997) **Curso de Derecho Administrativo**, tomo I. Madrid
- Ivanega, M. (2010): **Reflexiones acerca del Derecho Disciplinario: potestad disciplinaria y derecho de defensa**. Disponible: <http://www.colegiodederechodisciplinario.com/mmi.html>
- Juárez J. (2002) Principios generales del derecho procesal administrativo”, Badell, 3ª. Reimpresión, Valencia, 2002, p. 171-172

Lameda Y. (2007) **Principios del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Venezuela**. Trabajo especial de Grado para optar al título de derecho administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas \_ Venezuela.

**Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social**. (2002). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 37.475, Julio 1, 2002.

**Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.889, Julio 31, 2008.

**Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**. Gaceta Oficial N° 5.991, Julio 29, 2010.

**Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y Cualquier Otra Conducta que Afecte el Consumo de los Alimentos o Productos Sometidos a Control de Precios**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.835, enero 31, 2008.

**Ley Orgánica de Precios Justos**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.340, Enero 23, 2014.

**Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.019, Septiembre 18, 2008.

**Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico**. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 39.573, Diciembre 14, 2010

**Ley Orgánica que Reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos**. Gaceta Oficial N° 39.173 Mayo 7, 2009.

**Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios**. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 39.358, Febrero, 1° de 2010

**Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios**. (1984). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 33.011, Julio 2, 1984.

**Linares, Benzo, G (2004) La vía de hecho objeto de la pretensión procesal administrativa**. Funeda, Caracas. 2004

- Mariñas, L. (1965). **Las Constituciones de Venezuela**. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica Paredes.
- Mejía, J. (2003). **Técnicas Cualitativas de Investigación en las Ciencias Sociales**. Revista del IHS-UNMSM
- Nieto, Alejandro (2005). **Derecho Administrativo Sancionador**. 4ta Edición. Madrid. Editorial Tecnos
- Pacheco W. y Núñez J. (2015) **Regulación del Derecho de Propiedad en Venezuela y la Gobernabilidad del Estado a partir de la Constitución Nacional de 1999**. Revista de Derecho: UNED, núm. 17, 2015
- Pares, A.(2011) **Dispare Primero y Averigüe Después. De las Sanciones de Plano o de la Perniciosa Tendencia a Prescindir del Procedimiento Administrativo Constitutivo en el Ámbito Sancionador**. Visión Actual de los Procedimientos Administrativos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Peña Solís, J. (2005). **La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana**. Caracas. T.S.J.
- Pérez, A. (1993) **Los derechos fundamentales, en: Temas clave de la Constitución Española**, editorial Tecnos, 5ª edición.
- Prieto (2014) **Análisis de la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa del arrendador según la ley contra el desalojo y Desocupación arbitraria de viviendas en Venezuela** .Trabajo especial de grado para optar por el título de Abogado. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo- Estado Zulia. Venezuela.
- Romero, W. (2012). **La expropiación en la Legislación Ecuatoriana**. (Trabajo de Maestría en Derecho Administrativo). Universidad Técnica Particular de Loja. Azogues, Ecuador.
- Sabino Carlos (2002). **El proceso de Investigación**. Editorial Panapo
- Salomón de Padrón, M. (2006). **Consideraciones generales sobre la expropiación por causa de utilidad pública o social, en El Derecho Administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI**. *Derecho Administrativo Venezolano en los umbrales del siglo XXI*. ... Monte Ávila/Jurídica venezolana, Caracas.

- Salomón, M. (1988). **La Protección Legal de Consumidores y Usuarios / Bases para una Reforma**. Caracas: U.C.V.
- Sandoval, C. (2002). **La investigación Cualitativa**. Programa de Especialización en Teorías, Métodos y técnicas de Investigación Cualitativa. Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior. Arfo Editores
- Sayagués, E. (1986). **Tratado de Derecho Administrativo (Tomo II)**. Montevideo: Ed. Martín Bianchi Altuna
- Sentencia de fecha 6 de julio de 2011**, Exp. N° AP42-R-2010-001213, de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo
- Sentencia de la corte primera contenciosa administrativa de fecha 28 de septiembre del año 2005**, publicada y registrada bajo el expediente n° AP42-O-2004-000280, en ponencia del magistrado Rafael Ortiz-Ortiz
- Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia** del 2 de Octubre de 1986. Caso: Agrícola Santo Domingo, C.A
- Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia** N° 01441 de fecha 6 de junio de 2006.
- Sentencia del juzgado superior en lo civil y contencioso-administrativo de la circunscripción judicial de la Región Nor-Oriental** de fecha 07 de Diciembre del año 2005, publicada y registrada bajo el expediente n° be01-o-2005-000006, por el Abog. Antonio Marcano Campos. Juez Provisorio.
- Sentencia N° 1260 de fecha 11 de junio de 2002 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia**, caso Víctor Manuel Hernández y otro
- Sentencia N° 488 de fecha 30 de marzo de 2004 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia**, caso Freddy Orlando.
- Turupial, H. (2008). **Teoría General y Régimen Jurídico del Dominio Público en Venezuela**. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.