

Publicado en *Revista de Derecho Público*, No. 141, (Primer semestre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015pp. 61-87.

## LA OCUPACIÓN JUDICIAL DE LOS BIENES EXPROPIADOS COMO GARANTÍA DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA ILEGAL PRÁCTICA DE DECRETAR LA “OCUPACIÓN ADMINISTRATIVA” DE BIENES EN PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS APLICANDO LA LEY ORGÁNICA DE PRECIOS JUSTOS

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela*

**Resumen:** *La garantía del derecho de propiedad en el procedimiento expropiatorio exige que la ocupación previa de los bienes expropiados se realice conforme a la Ley de expropiación, luego del avalúo del bien y de la consignación del precio ante el tribunal, siendo contraria a la misma las ocupaciones administrativas de bienes expropiados decretadas conforme a la Ley Orgánica de Precios Justos.*

**Palabra Clave:** *Expropiación. Ocupación previa.*

**Abstract:** *The anticipatory occupation of the expropriated assets in the expropriation procedure as the guaranty of private property, imposes the need for the expropriated assets to be previously evaluated and the amount posted before the expropriation court, being contrary to such guaranty the administrative occupations of expropriated assets decreed according to the Organic Law on Just Prices.*

**Key words:** *Expropriation. Anticipatory occupation.*

Es bien sabido que el artículo 115 de la Constitución<sup>1</sup> establece la garantía del derecho de propiedad, disponiendo que solo “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.”

Para asegurar en la práctica estatal la vigencia de dicha garantía, es que la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública y social,<sup>2</sup> precisa que la expropiación es un medio

---

<sup>1</sup> Constitución 1999: Artículo 115. “Se garantiza el derecho de propiedad. [...]. 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.”

<sup>2</sup> Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, de 2002, en *Gaceta Oficial* No. 37.475 de 1 de Julio de 2002. La Ley reformó la anterior de 1947 publicada en *Gaceta Oficial* N° 22.458

extraordinario de adquisición de la propiedad privada por parte del Estado, concebida como una institución de derecho público, “sometida por el legislador al cumplimiento de formalidades específicas”<sup>3</sup> mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una casusa 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.” (art. 2 Ley).

Ello significa que para que el Estado pueda ejecutar la expropiación de bienes de propiedad privada, como lo estableció la antigua Corte Suprema en 1965, la misma debe desenvolverse “a través de un procedimiento especial cuyo objeto esencial es llegar a la transferencia de dominio del bien expropiado”<sup>4</sup>. La propia Corte Suprema posteriormente confirmó que “toda expropiación supone justa compensación,” de manera que en consecuencia, en la expropiación, “la función del Juez se limita a la declaratoria de la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad, o algún otro derecho, al correspondiente avalúo, y al pago, puesto que toda expropiación supone una justa compensación”<sup>5</sup>.

La garantía de la propiedad, conforme a la Ley de Expropiación, por tanto, exige que el Estado deba pagar la justa compensación debida por la expropiación, no sólo para materializar la trasferencia de la propiedad privada al Estado (art. 46), sino incluso para que el Estado pueda tomar posesión u ocupar los bienes a expropiar, al establecer como único mecanismo para poder efectuar la ocupación de los mismos mientras dura el juicio de expropiación, la denominada “ocupación previa” que debe siempre ser decretada por el juez competente, mediando el previo avalúo del inmueble para establecer la justa compensación por una Comisión de Avalúos designada con la participación del expropiado (art. 19), cuyo monto debe necesariamente depositarse en el tribunal competente y ser puesto a disposición del expropiado, quien tiene el derecho de aceptar el monto como el pago de la justa compensación (art. 56).

Pues bien, esta exigencia de la garantía de la propiedad desarrollada en la Ley de Expropiación ha pretendido ser violada por el Estado, al haber procedido en varios casos a decretar y ejecutar la expropiación de bienes, y a “ocupar administrativamente” bienes expropiados sin intervención judicial, sin realizar el avalúo del bien expropiado y sin pagar o depositar en el tribunal correspondiente y a la orden del expropiado el monto de la

---

de 6 de noviembre de 1947, que había sido modificada parcialmente por decreto ley N° 184 de 25 de abril de 1958, *Gaceta Oficial* N° 25.642 de 25 de abril de 1958.

<sup>3</sup> Como lo precisó la antigua Corte Federal y de Casación ya en 1948, recién adoptada la Ley: “La expropiación es un medio extraordinario de adquirir, sometido por el Legislador al cumplimiento de determinadas formalidades; ella es una institución de derecho público en el cual no tienen aplicación los principios del derecho común [...] “dada la naturaleza extraordinaria del derecho a expropiar, es de fundamental interés público el que se verifique la expropiación con estricta sujeción a las disposiciones de la ley que la reglamenta” y que con el procedimiento el Tribunal declare “la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad.” Sentencia de la Corte federal y de Casación de 29 de Octubre de 1948, en *Compilación Legislativa 1948-1949*, Anuario 1948, p, 789. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, pp. 394-395) (en lo adelante: *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*).

<sup>4</sup> Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 24 de febrero de 1965, en *Gaceta Oficial* No. 27676 de 24 de febrero de 1965, p. 205.971 (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, pp. 348-350).

<sup>5</sup> Véase sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 10 de junio de 1968, en *Gaceta Forense* No. 60, 1968, pp. 173-174 (p. 374). En igual sentido, sentencia de la misma Sala de 29 de abril de 1969, en *Gaceta Forense* No. 64, 1969, pp. 133-134 (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, p. 427).

compensación, aplicando ilegal e ilegítimamente, y con desviación de poder, disposiciones contenidas por ejemplo en la Ley de Defensa para el acceso de personas a bienes y servicios de 2010,<sup>6</sup> sustituida, junto con la Ley de Costos y Precios Justos de 2011,<sup>7</sup> por la Ley Orgánica de Precios Justos,<sup>8</sup> en la cual sin embargo se conservaron las mismas disposiciones sobre ocupación administrativa de la propiedad en medio de un procedimiento administrativo de fiscalización y sancionatorio.

## I. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA GARANTÍA DE LA PROPIEDAD: EL RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN Y EL RÉGIMEN DE LA OCUPACIÓN PREVIA DE LOS BIENES EXPROPIADOS

El procedimiento expropiatorio, en efecto, está regulado en la Ley de Expropiación, cuyas disposiciones en materia expropiatoria, constituyen la normativa general que se aplica en todos los procesos expropiatorios, excepto cuando una ley especial o un tratado establece alguna previsión especial que se aplique con preferencia a lo dispuesto en ella, y siempre que la misma, por supuesto, se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. Por lo demás, conforme a los términos del artículo 66 de la propia Ley de Expropiación, otras leyes pueden aplicarse supletoriamente en materia expropiatoria solo si regulan situaciones no previstas en la misma.

Ahora bien, los efectos de garantizar la propiedad privada, la Ley de Expropiación regula un detallado procedimiento con el objeto de asegurar que el Estado no pueda tomar posesión de los bienes expropiados, que en ningún caso le pueden ser transferidos ni pueden ser ocupados por el mismo, sino después que se haya pagado al propietario o expropiado la justa compensación, o su monto depositada ante la autoridad judicial competente.<sup>9</sup>

### 1. *Las fases del procedimiento expropiatorio*

Dicho procedimiento expropiatorio establecido precisamente como garantía de la propiedad, se desarrolla a través del cumplimiento de diversas fases, en las cuales intervienen todas las ramas del Poder Público; todo de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Expropiación que dispone que:

“Artículo 7. Solamente podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes de cualquier naturaleza mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:

1. Disposición formal que declare la utilidad pública.
2. Declaración de que su ejecución exige indispensablemente la trasferencia total p parcial de la propiedad o derecho.
3. Justiprecio del bien objeto de la expropiación.
4. Pago oportuno y en dinero efectivo de justa indemnización.”

Conforme a esta norma y a su desarrollo en el resto del articulado de la Ley las siguientes son las fases del procedimiento expropiatorio:

En *primer lugar*, está la *fase legislativa*, en la cual la Asamblea Legislativa debe necesaria e ineludiblemente intervenir declarando, mediante ley, el carácter de utilidad pública o interés

---

<sup>6</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.358 de 1 de febrero de 2010.

<sup>7</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.715 del 18 de julio de 2011

<sup>8</sup> Decreto Ley No. 600 de 21 de noviembre de 2013, publicada en *Gaceta Oficial* No. 40.340 de 23 de enero de 2014.

<sup>9</sup> Véase en general sobre dicho procedimiento: Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

social de determinadas actividades o bienes (Artículos 7.1 and 13, Ley E.), que es en los únicos casos en los cuales conforme al artículo 115 de la Constitución se puede decretar la expropiación de bienes. Esta declaración legislativa está formulada, incluso, en forma general respecto de muchas actividades y bienes que se enumeran en el artículo 11 de la propia Ley de Expropiación (básicamente referida a obras de infraestructura), y además, se ha formulado en innumerables leyes particulares.

De ello deriva que la causa *expropriandi* tiene que estar establecida en una ley, o en un decreto ley en caso de delegación legislativa (art. 203 Constitución), de manera que como de acuerdo con la Constitución sólo por causa de utilidad pública o social es que se puede decretar la expropiación de cualquier clase de bienes, sin tal declaratoria de la actividad o bienes como de utilidad pública o de interés social en una ley, en ningún caso puede ser decretada la expropiación de los mismos.

En *segundo lugar*, está la *fase ejecutiva o administrativa*, que se desarrolla en dos planos:

El *primero* de dichos planos se desarrolla, en el ámbito nacional, mediante la adopción de una decisión (acto administrativo) por parte del Ejecutivo Nacional, con forma de decreto, denominado Decreto de expropiación, de afectación o de ejecución de la expropiación (art. 5 Ley E.), en el cual deben determinarse los bienes específicos que están en manos de particulares, y que el Estado requiere para poder cumplir con determinadas actividades declaradas por ley como de utilidad pública o interés social (art. 7.2 Ley E.). Dicho decreto, como todo acto administrativo de carácter general, debe publicarse en la *Gaceta Oficial*.

El objetivo principal del Decreto es el de identificar con precisión los bienes a expropiar, pudiendo también contener los datos relativos al o los propietarios, si los mismos se conocen. Por ello, el hecho de identificarlos en ningún caso es vinculante ni tiene efectos en relación con los que en definitiva resulten ser parte expropiada en el procedimiento. El decreto de expropiación también debe identificar a la entidad pública o privada que actuará como parte o ente expropiante (arts. 6 y 3 Ley E.).

El *segundo* de los planos en la *fase ejecutiva o administrativa*, se desarrolla con un procedimiento administrativo que debe iniciarse por el ente expropiante inmediatamente después de publicado el Decreto de Expropiación, con la finalidad de buscar un arreglo amigable con el o los expropiados para adquirir la propiedad de los bienes afectados por el justiprecio que establezca la Comisión de Avalúos prevista en el artículo 19 de la Ley. Para tal efecto, la entidad expropiante debe publicar en un periódico de circulación nacional y otro de circulación local, un Aviso convocando a todos los que se consideren con derechos de propiedad o posesión sobre los bienes afectados de expropiación, o que en general aleguen tener cualquier tipo de derechos sobre los mismos (Artículo 22 Ley E.).

Y en *tercer lugar* está la *fase judicial*, que debe iniciarse cuando las partes no logran el antes mencionado arreglo amigable, en cuyo caso, el ente expropiante debe solicitar o demandar la expropiación ante el juez competente, iniciándose el juicio expropiatorio, en la cual debe identificarse el bien a expropiar y los propietarios, poseedores o arrendatarios si fuesen conocidos (art. 24 Ley E.). A los efectos del juicio, el juez competente debe, mediante edicto, emplazar a todos los presuntos propietarios, poseedores, arrendatarios, acreedores y en general, a todos los que tengan algún derecho sobre los bienes que se pretenda expropiar (art. 26 Ley E.). El procedimiento expropiatorio tiene por objeto final que el tribunal competente declare la necesidad del Estado de adquirir todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en el procedimiento, identificando a las personas que por tal motivo deben ser indemnizados o compensados (artículo 34), conforme al precio que se establezca por la Comisión de Avalúos regulada en el artículo 19 de la Ley de Expropiación (arts. 34-44 Ley E.), proveyendo el tribunal lo correspondiente para asegurar el pago de la indemnización a quienes corresponda ( art. 45 Ley E.).

Durante la fase judicial, y solamente después de iniciado el juicio expropiatorio, el ente expropiante en casos urgentes, puede solicitar autorización para la ocupación previa del bien expropiado, antes de concluir el juicio y antes de que se pague a quienes corresponda la indemnización correspondiente. Ello debe tramitarse mediante un procedimiento específico e incidental en el juicio de expropiación, que exige que el tribunal competente se asegure que la Comisión de Avalúos establecida en el artículo 19, la cual debe ser designada con la participación de las partes (expropiante y expropiado), establezca mediante un avalúo el justiprecio del bien expropiado.

Una vez realizado el avalúo y determinado el justo valor del inmueble, y una vez que su monto íntegro se haya consignado en efectivo ante el tribunal competente, el mismo puede autorizar a la parte expropiante para ocupar previamente el inmueble (art. 56 Ley E.).

En esos casos, la parte expropiada, a su sola discreción, tiene derecho de aceptar el monto de la compensación consignada por el expropiante en el tribunal, como la indemnización a la cual tiene derecho, en cuyo caso el juicio se da por terminado, y con la decisión del tribunal homologándolo, la propiedad de los bienes expropiados pasan al ente expropiante.

En estos casos de ocupación previa, el avalúo realizado por la Comisión de Avalúos no es impugnabile por las partes; y una vez depositado el monto del mismo en el tribunal, el ente expropiante no puede retirarlo. A la vez, si el monto es aceptado por la parte expropiada, dicha aceptación o convenimiento no puede ser posteriormente revocada (art. 56 Ley E.).

Ahora bien, analizadas globalmente las diversas fases del procedimiento expropiatorio, se observa que la garantía básica de la propiedad privada a la cual el mismo responde es que incluso en casos de ocupación previa, solo después de que se ha pagado el monto de la indemnización correspondiente establecida por la Comisión de Avalúos regulada en la Ley, sea directamente como consecuencia del arreglo amigable o de la sentencia expropiatorio definitiva, sea indirectamente, mediante el depósito en el tribunal a disposición del expropiado al autorizarse la ocupación previa, es que la entidad expropiante puede tomar posesión del bien que se expropia (art. 45 Ley E.).

Es decir, es sólo mediante el pago de la indemnización correspondiente por la parte expropiante a la parte expropiada, que la primera puede ocupar o tomar posesión del bien expropiado, y que, además, se materializa la transferencia de la propiedad de los bienes expropiados de manos privadas al Estado (art. 46 Ley E.). Hasta ese momento, incluso si los bienes han sido previamente ocupados, y el monto del avalúo permanece depositado en el tribunal, la propiedad de los mismos sigue siendo de sus dueños.

De todo ello deriva que la más significativa garantía de la propiedad privada en el procedimiento expropiatorio es que el Estado no puede ocupar o tomar posesión de los bienes de propiedad privada afectados de expropiación antes de que los mismos no hayan sido evaluados por la Comisión de Avalúos prevista en la Ley, y antes de que el Estado no haya pagado en dinero efectivo el monto de la justa compensación al expropiado, o antes de que el mismo no se haya depositado en el tribunal competente y puesto a disposición del expropiado en caso de solicitud de ocupación previa de los bienes, para poder ser aceptado por el mismo.

En todo caso, por lo demás, como la parte expropiada permanece como propietaria de los bienes expropiados hasta que la justa compensación sea pagada, la Ley de Expropiación, autoriza a la parte expropiada durante el procedimiento expropiatorio, a transferir la propiedad a otros particulares, en el entendido de que cualquier transferencia de la propiedad no suspende el juicio expropiatorio, pues el nuevo propietario se considera de pleno derecho como subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior propietario (art. 10 Ley E.)

## 2. *Los principios relativos a la ocupación previa del bien expropiado*

Como antes se ha dicho, de acuerdo con la Ley de Expropiación, en el procedimiento expropiatorio, el ente expropiante solo puede ocupar y tomar posesión de los bienes expropiados antes de la conclusión de juicio expropiatorio, en casos urgentes, mediante el procedimiento judicial de la ocupación previa regulado con detalle en la Ley de Expropiación, y por tanto de obligatorio cumplimiento. Conforme al mismo, dicha ocupación sólo procede en la *fase judicial* del procedimiento, autorizada expresamente por el juez, y sólo después de que se ha efectuado el avalúo del bien expropiado por la Comisión de Avalúos establecida en el artículo 19 de la Ley, y el monto del justiprecio ha sido depositado en el tribunal competente (art. 56 Ley E.).

En efecto, para asegurar el cumplimiento de las políticas estatales, cuando la transferencia de la propiedad de los bienes expropiados al Estado se considera indispensable y urgente y no se ha logrado un arreglo amigable con los propietarios para ejecutarla, la Ley de Expropiación dispone que el Estado, una vez presentada la demanda de expropiación, siempre puede solicitar al juez competente la ocupación temporal de los bienes expropiados.<sup>10</sup>

Esta ocupación temporal que sólo puede producirse una vez iniciado el procedimiento judicial expropiatorio, quedando por tanto excluida toda forma de ocupación administrativa de la propiedad de bienes en proceso de expropiación, requiere de dos condiciones ineludibles: i). que se evalúe el bien expropiado por una Comisión de Avalúos; a fin de determinar la justa compensación que corresponde al expropiado; y ii). Que se deposite el monto del avalúo o compensación en el tribunal competente, a disposición de poder ser aceptado por el expropiado.<sup>11</sup>

El procedimiento dispuesto para que pueda verificarse la ocupación previa está regulado detalladamente en los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación,<sup>12</sup> conforme al cual la misma

---

<sup>10</sup> El régimen de la ocupación previa fue establecido “por el legislador como un Sistema de garantías procesales a los efectos de salvaguardar los intereses y derechos que puedan ser afectados por la medida.” Dicho procedimiento tiene el propósito “anticipar algunos de los efectos de la expropiación mediante un procedimiento expeditivo, en el cual el avalúo del bien expropiado y la consignación de la indemnización estimada por los evaluadores, en conjunción con la inspección ocular a que se refiere el artículo 52 de la Ley de la materia, integran un sistema de garantías procesales establecidas por el Legislador para salvaguardar los intereses o derechos que pudieren ser afectados por la medida.” Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 12 de mayo de 1969, en *Gaceta Forense* No. 64, 1969, pp. 157-159. Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, p. 366).

<sup>11</sup> “La Ley subordina, sin embargo, el ejercicio de ese derecho al cumplimiento de dos requisitos previos: el avalúo del bien de cuya expropiación se trate por una comisión constituida en la forma prevista en el artículo 16 *ejusdem*, y la consignación de una cantidad igual al monto del justiprecio realizado por los miembros de dicha comisión. Cumplidos esos requisitos, el Tribunal de la causa puede acordar la ocupación previa.” Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 12 de mayo de 1969, en *Gaceta Forense* No. 64, 1969, pp. 162-164 (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, p. 362).

<sup>12</sup> La regulación de la ocupación previa en la Ley de Expropiación “no quiere decir que el procedimiento de la ocupación sea independiente del juicio de expropiación ni que puedan sustanciarse en procesos legales distintos. [...] En consecuencia, la expropiación y la ocupación no son juicios independientes el uno del otro que deban, por esta razón, acumularse en un momento dado, para evitar el riesgo de que se dicten sentencias contrarias o contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos que tengan entre sí conexión. La ocupación es tan sólo una incidencia peculiar del juicio de expropiación, inconfundible con los casos a que se refiere el Artículo 222 del C. de P.C.” Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 1 de febrero de 1962, en *Gaceta Forense* No. 35, 1963, pp. 70-72 (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, pp. 358-359)

solo es posible cuando: (i) exista una causa de utilidad pública o interés social de las declaradas en el artículo 14 de la ley de Expropiación o en otras leyes particulares; (ii) que el ente expropiante haya calificado de urgente la realización de la actividad para lo cual se requiere la expropiación de los bienes expropiados;<sup>13</sup> (iii) que el ente expropiante haya solicitado al juez competente para conocer el juicio de expropiación, luego de intentada la demanda de expropiación; (iv) que los bienes expropiados han sido evaluados o justipreciados por la Comisión de Avalúos regulada en el artículo 19 de la Ley, que haya sido constituida en el tribunal, con la participación de la parte expropiante y la parte expropiada, estableciendo la justa compensación debida al expropiado; (v) que el ente expropiante haya consignado en el tribunal competente el monto de dicha compensación; (vi) que el tribunal de expropiación haya previamente notificado conforme al artículo 27 de la ley, a la parte expropiada, es decir al propietario y a los ocupantes, si los hubiere, del monto de la compensación depositado por el expropiante, cuyo monto puede ser aceptado por el expropiado como compensación; (vii) que el juez haya ordenado y se haya ejecutado, una inspección judicial de los bienes expropiados para dejar constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para fijar el monto de la justa indemnización del bien de que se trate y que puedan desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación. Cumplidos todos los anteriores requisitos, es que el juez de la expropiación puede decretar la ocupación previa de los bienes expropiados.

En estos casos de ocupación previa, el monto del avalúo que deba hacer la Comisión de Avalúo designada con la participación de ambas partes, es el de la compensación que se debe al expropiado por la expropiación de sus bienes. Por eso, el artículo 56 de la Ley primero, habla de ese avalúo como la valoración o justiprecio del bien; segundo, indica que el monto del avalúo no es impugnabile por ninguna de las partes; tercero, precisa que una vez consignado el justiprecio en el tribunal, el ente expropiante no lo puede retirar; y cuarto, el expropiado puede convenir en ese monto depositado como el monto de la compensación a la cual tiene derecho, pero una vez aceptada no puede revocar tal aceptación.

Si el convenimiento en el avalúo o justiprecio del bien reflejado en el monto depositado por parte del expropiado en el tribunal, no se produce, el monto del justiprecio efectuado por la Comisión de Avalúos y depositado para autorizar la ocupación previa, como lo ha dicho la antigua Corte Suprema, viene a ser “un depósito adelantado del precio probable”<sup>14</sup> del bien expropiado hasta que se determine definitivamente al concluir el juicio de expropiatorio, configurándose en todo caso como una garantía de pago futuro del monto de la compensación. En esos casos en los cuales el expropiado no acepte el justiprecio consignado, el monto del mismo “constituye una garantía para el expropiado, y no el justiprecio definitivo”<sup>15</sup> que deberá fijarse al concluir el juicio.

---

<sup>13</sup> “Urgencia que es, precisamente, lo que justifica y explica el procedimiento de la ocupación previa.” Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 15 de febrero de 1968, en *Gaceta Forense* No. 59, 1968, p. 113. (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, p. 373).

<sup>14</sup> En caso de urgencia, la previsión general de la Ley de Expropiación impone la necesidad de que “se haga un avalúo provisional del inmueble, y que, antes de la ocupación, se consigne en el Tribunal el monto de ese avalúo [...] siendo la consignación, en el caso de ocupación previa, un depósito adelantado del precio probable del inmueble.” Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 21 de noviembre de 1961, en *Gaceta Forense* No. 34, 1961, pp. 101-102 (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI*, p. 360).

<sup>15</sup> “En cuanto a la cantidad consignada, según el avalúo de los peritos, cabe observar que dicha cantidad a los fines del artículo 51 de la citada Ley de Expropiación, constituye una garantía para el expropiado, y no el justiprecio definitivo.” Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 30 de enero de 1968, en *Gaceta Forense* No. 59, 1968, p. 71 (Véase también en

Por último, el monto del justiprecio depositado en el tribunal cuando no se haya aceptado por el expropiado como compensación, y en definitiva la expropiación no se haya efectuado por cualquier causa y el bien es devuelto al propietario, el monto consignado servirá de garantía por los daños causados al bien expropiado por la ocupación previa efectuada.

Por todo ello, no hay duda en afirmar que conforme a la garantía del derecho de propiedad establecida en el artículo 115 de la Constitución y desarrollada por la ley de Expropiación, en Venezuela no hay posibilidad de ocupación administrativa de los bienes expropiados, sino sólo ocupación previa de los mismos decretada por el juez después que se ha producido el pago de la compensación debida, establecida por la Comisión de Avalúos, en forma indirecta mediante depósito del monto de la misma en el tribunal, y puesta a disposición de expropiado para su aceptación. Por ello es que la antigua Corte Federal y de Casación hace décadas afirmó que “La Constitución quiere que no se expropie sin el previo pago de la indemnización correspondiente, conjugando así el interés público con el derecho de propiedad.”<sup>16</sup> En consecuencia, la misma Corte consideró “el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es cuando éste se verifica, que se perfecciona el procedimiento expropiatorio.”<sup>17</sup> Por ello, incluso, la misma Corte declaró que “la sentencia dictada en el juicio expropiatorio no es más que declarativa llegando sólo a materializarse la expropiación al ser cumplida la condición esencial de “indemnización previa” exigida en el precepto constitucional que rige la materia”<sup>18</sup>.

Todo lo anterior, particularmente la exigencia legal de que para ocupar previamente el bien expropiado, el ente expropiante está obligado a consignar el monto de la compensación en el tribunal que acuerde la ocupación previa, que ha de ser establecida por la Comisión de Avalúo establecida en la Ley, ha pretendido ser burlado por el Ejecutivo Nacional y los entes expropiantes, pretendiendo la aplicación de la Ley de Defensa para el Acceso de las personas a los bienes y servicios, denominada a partir de 2014 como Ley Orgánica de Precios Justos, para justificar la ocupación administrativa de propiedades a expropiar, incluso antes de que se inicie el juicio expropiatorio, aplicando ilegal e ilegítimamente dicha Ley, y así, pretender obviar el cumplimiento con las condiciones establecidas en la Ley de Expropiación.

Ello exige analizar no sólo el objeto de dicha Ley y sus previsiones en materia expropiatoria, que se han conservado en la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, sino la práctica del gobierno buscando su aplicación en violación de la garantía de la propiedad prevista en la Constitución.

---

*Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI, p. 373*). En el mismo sentido, sentencia de Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 15 de febrero de 1968, en *Gaceta Forense* No. 59, 1968, p. 113 (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI, p. 373*).

<sup>16</sup> “La Constitución quiere que no se expropie sin el previo pago de la indemnización correspondiente, conjugando así el interés público con el derecho de propiedad.” Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación, Sala Federal de 12 de abril de 1950, en *Gaceta Forense* No. 4, 1950, pp. 135-136. (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI, p. 542*).

<sup>17</sup> “Caracterizado el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es cuando éste se verifica, que se perfecciona el procedimiento expropiatorio. La sentencia dictada en el juicio expropiatorio no es más que declarativa llegando sólo a materializarse la expropiación al ser cumplida la condición esencial de “indemnización previa” exigida en el precepto constitucional que rige la materia.” Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación, Sala Federal de 9 de mayo de 1949, en *Gaceta Forense* No. 2, 1949, pp. 27-28. (Véase también en *Jurisprudencia de la Corte Suprema, T. VI, p. 550*).

<sup>18</sup> *Ídem*.

### 3. *La improcedencia de medidas cautelares innominadas para “ocupar” los bienes expropiados en el procedimiento judicial expropiatorio*

De lo anterior resulta por tanto, que en materia expropiatoria, la ocupación de los bienes expropiados se rige por el procedimiento expropiatorio establecido en la Ley de Expropiación, como garantía de la propiedad privada, el cual no puede ser sustituido por ningún otro procedimiento judicial y menos, administrativo.

Ello implica, por tanto, que en el ámbito judicial, el Juez de la expropiación no puede acordar la ocupación previa de los bienes expropiados sino en aplicación del artículo 56 de la Ley de Expropiación que la regula, no pudiendo sustituir esa normativa, decretando la “ocupación temporal” de los bienes expropiados como medida cautelar innominada de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil; pues el procedimiento establecido en el artículo 589 del Código de Procedimiento Civil, al contrario de lo exigido por el artículo 56 de la Ley de Expropiación, no requiere que obligatoriamente la entidad expropiante que solicita la declaración judicial de la ocupación de los bienes expropiados, deposite previamente ante el tribunal el monto de la compensación debida al expropiado. Ello no está permitido en la Ley de Expropiación en la cual al contrario, a los efectos de garantizar el derecho de propiedad, establece con todo detalle el procedimiento de la ocupación previa, que en la materia tiene aplicación preferente en los términos del artículo 66 de la propia Ley de Expropiación.

Si el Juez de la expropiación adoptase una decisión judicial de esa naturaleza, fuera de las previsiones de la Ley de Expropiación, permitiendo al ente expropiante que tome posesión de los bienes expropiados sin exigirle la obligación de pagar la compensación que resulte del justiprecio establecido por la Comisión de Avalúos prevista en la ley (art. 19), mediante el depósito ante el tribunal, ello sería contrario a la garantía de la propiedad establecida en el artículo 115 de la Constitución y, en particular, violatorio del artículo 56 de la Ley de Expropiación dispuesto para desarrollar esa garantía en materia de ocupación previa de los bienes expropiados durante el juicio expropiatorio.

El uso de dicho procedimiento establecido para las medidas cautelares innominadas en el Código de Procedimiento Civil por parte de una entidad expropiante y de un tribunal de expropiación, para evadir la aplicación del artículo 56 de la Ley de Expropiación, sería, en definitiva, una burla a la misma, incurriendo en esos casos el tribunal de expropiación en ilegalidad por vicio de desviación de procedimiento.

En esta materia hay que recordar que conforme a la jurisprudencia tradicional del Supremo Tribunal y de la antigua Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento en materia de expropiación difiere de las previsiones del procedimiento civil, las cuales no pueden aplicarse en materia expropiatoria, que debe regirse por las normas de la Ley de Expropiación. Así lo resolvió, por ejemplo, la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 2 de octubre de 1986, ratificada en sentencia No. 1902 de 21 de diciembre de 1999 en la cual expresó:

“El desarrollo y reglamentación del dispositivo constitucional antes mencionado tiene su medio de expresión en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, donde se contemplan las normas a las cuales ha de ceñir su conducta el ente expropiante al hacer uso de ese precepto constitucional.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 438.

Por ello, siendo el propósito fundamental de la expropiación garantizar el pago de una justa compensación al propietario de los bienes expropiados, el procedimiento de la Ley de Expropiación constituye la garantía de ello, razón por la cual, como lo ha dicho la misma Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 11 de octubre de 1995 expresó que:

“El procedimiento expropiatorio difiere en grado sumo del ordinario, y tiene como objetivos fundamentales garantizar al propietario del bien expropiado el pago de una justa indemnización por la desposesión de que es objeto.”<sup>20</sup>

Esa naturaleza especial de la expropiación explica que otras previsiones legales, incluso las de la Ley Orgánica que regula al Supremo Tribunal, no son aplicables en el contexto de la expropiación si difieren o contradicen lo dispuesto en la Ley de Expropiación. Como lo expresó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 27 de marzo de 2003:

“el procedimiento de expropiación, dada su especial naturaleza, se encuentra regulado en la Ley Especial, es decir, en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, por lo que no resultan aplicables las normas previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares.”<sup>21</sup>

En consecuencia, en los términos del artículo 66 de la Ley de Expropiación, en materia de ocupación previa de los bienes expropiados regulada expresamente en el artículo 56 de la misma, el procedimiento general del Código de Procedimiento Civil para la adopción de medidas cautelares innominadas (Artículos 585-589) no puede ser aplicado por el juez de expropiación. Como ha sido decidido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, si el previo pago de la indemnización estimada no ha sido depositado ante el tribunal de expropiación, acordar la ocupación temporal violaría el artículo 56 de la Ley de Expropiación. La Corte Primera en sentencia de 26 de junio de 1995 en efecto dijo”;

...“mientras ésta [pago compensación] no se efectúe, no puede acordarse en la presente causa la ocupación previa solicitada, sin infringir el citado artículo 51. Norma esta que a los fines indicados dispone: ‘... siempre que el expropiante consigne’... ‘la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble.’”<sup>22</sup>

Por ello también, la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema, en sentencia No. 6127 de 9 de noviembre de 2005, incluso reconociendo que “es un derecho del ente expropiante a ocupar anticipadamente el inmueble objeto de expropiación,” estableció claramente que el mismo:

“se encuentra subordinado al cumplimiento de los presupuestos exigidos por la Ley, tales como el avalúo previo, la inspección judicial y la consignación del monto reflejado en el avalúo, con el fin de dar inicio a la obra de utilidad pública o social, que bajo la premisa de “*urgencia*” debe realizarse.”<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 63-64, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995, p. 489.

<sup>21</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, p. 363.

<sup>22</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 63-64, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995, p. 491.

<sup>23</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No. 104, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005, p. 135.

## II. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY PARA LA DEFENSA DE LAS PERSONAS EN EL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS (LEY ORGÁNICA DE PRECIOS JUSTOS)

### 1. *Antecedentes*

La Ley para la Defensa de las personas en el Acceso a Bienes y Servicios (en lo adelante *Ley de Defensa y Acceso*) fue sancionada inicialmente en mayo de 2008, sustituyendo y derogando dos leyes precedentes que fueron, la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, cuya última reforma había sido de 2004, y la Ley Especial para la 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 de 2007.

En dicha Ley de 2008 se incorporó una norma contenida en su artículo 5 destinado exclusivamente a regular los bienes y servicios “de primera necesidad,” que se definieron como “aquellos que por esenciales e indispensables para la población, atienden al derecho a la vida y a la seguridad del Estado, determinados expresamente mediante Decreto por el Presidente de la república en Consejo de Ministros.”

Y sólo respecto de dichos bienes “de primera necesidad,” en la norma se estableció, por una parte, la potestad del Ejecutivo Nacional de poder dictar medidas necesarias de carácter excepcional para garantizar el bienestar de la población, destinadas a evitar el alza indebida de precios, acaparamiento y boicot de productos o servicios declarados de primera necesidad o establecer reducciones en los precios de tales bienes; y por la otra, la declaratoria de utilidad pública e interés social de todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos, bienes y servicios de primera necesidad.

Esta última declaratoria de utilidad pública e interés social, por supuesto, no tendría nada de extraño, si no es que en el mismo artículo destinado a regular los “bienes y servicios de primera necesidad,” la misma norma, en su último párrafo, agregaba que “el Ejecutivo Nacional podrá iniciar la expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de la Ley, sin que medie para ello declaratoria previa de utilidad pública o interés social por parte de la Asamblea.”

Al establecerse esta previsión, en cierta forma incomprensible, quizás el Ejecutivo-Legislador de 2008, no se percató que al dictarse la ley mediante un decreto ley habilitado, el Ejecutivo Nacional mismo estaba actuando como “legislador” y podía declarar los bienes como de utilidad pública y social, como en efecto lo hizo con los de primera necesidad, por lo que le bastaba extender tal declaratoria de utilidad pública e interés social a otros bienes sin necesidad de incurrir en el disparate de decir que se puede expropiar sin tal declaratoria violando, en la propia Ley, lo dispuesto en la Ley de Expropiación ( art. 13) que impone la necesidad de la declaratoria legislativa de utilidad pública o interés social para que pueda ser decretada la expropiación de bienes.

Declarar de utilidad pública o interés social algunos bienes para permitir su expropiación y disponer que respecto de otros se puede proceder a la expropiación sin necesidad de tal declaratoria, es algo simplemente incomprensible y contradictorio, y además innecesariamente violatorio de la Ley de Expropiación y del artículo 115 de la Constitución.

La norma del artículo 5 de la Ley de Defensa y Acceso de 2008, fue reformada radicalmente por la Asamblea Nacional mediante Ley de Defensa y Acceso de 2010,<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Véase en *Gaceta Oficial* 39.358 de 1 de febrero de 2010.

sustituyéndose su contenido, agregándose una nueva normativa en el artículo 6, que se le incorporó, en el cual se establecieron nuevas previsiones relacionadas con la expropiación, así:

Primero se declaró como de utilidad pública y social, en general, a “los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y servicios”, en una forma tal general que raya en el absurdo. Es elemental, por ello, para no caer en el absurdo, precisar que no se trata de cualquier clase de bienes, sino de bienes que estén destinados a la satisfacción de necesidades colectivas, sean o no de primera necesidad, que son los que regula la referida Ley.

Segundo, la norma incurrió en la misma redundancia que provenía de la Ley de 2008, al disponer a renglón seguido de la amplia declaratoria de utilidad pública o interés social, con lo que se habilita al Ejecutivo Nacional para iniciar procedimientos expropiatorios, que el mismo, sin embargo, “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 previa de utilidad pública o interés social por parte de la Asamblea Nacional” sin percatarse, esta vez la propia Asamblea Nacional, que ella misma era la que estaba sancionando la Ley, y que ya la misma en el primer párrafo del artículo, la propia Asamblea había hecho tal declaratoria. Un disparate más, que si no es porque ya estaba formulada la declaración en la misma norma, no hubiera sido otra cosa que una inconstitucionalidad contraria al artículo 115 de la Constitución.

Tercero, en otra novedad en la materia, el artículo dispuso una figura antes desconocida en el ordenamiento jurídico venezolano, y por demás incongruente, que es la previsión de una especie de expropiación “como sanción” que se puede decretar con ocasión de la comisión de conductas ilícitas en el marco de la Ley de Defensa y Acceso. A tal efecto, el tercer párrafo del artículo 6 de la Ley dispuso que “igualmente el Ejecutivo Nacional puede iniciar el procedimiento expropiatorio cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo a lo establecido en los artículos 144 de la Constitución (ilícito económico, especulación, acaparamiento, usura, cartelización, y delitos conexos) y los artículos 16 (imposición de condiciones abusivas a las personas), 53 (alteración de precios) y cualquiera de los supuestos ilícitos administrativos previstos en los artículos 46 (prohibición de doble marcaje de precio), 47 (prohibición de incremento de precio de bienes de existencia ya marcada), 65 (especulación), 66 (especulación comprando), 67 (acaparamiento), 68 (boicot) y 69 (prohibición de expendio de alimentos o bienes vencidos o en mal estado) de la presente Ley.”

Se trata de una previsión específica relativa a la expropiación de bienes cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos precisamente identificados. En general, las leyes en esas materias, como es el caso de la propia Ley de Defensa y Acceso lo que han regulado como sanción para el caso de la comisión de ilícitos es el comiso o la confiscación, pero nunca la expropiación de los bienes incursos en ilícitos.

Cuarto, la misma norma, a renglón seguido, dispuso que “en todo caso” (que sólo se puede entender como referido a los casos en cuales se hayan cometido los ilícitos económicos y administrativos enumerados), la Administración puede tomar una serie de medidas preventivas administrativas, que son:

“ocupación, operatividad temporal e incautación mientras dure el procedimiento expropiatorio, la cual se materializará mediante la posesión inmediata, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento, local, bienes, instalaciones, transporte, distribución y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo nacional, a objeto de garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad.”

Dichas medidas, por supuesto, solo pueden justificarse porque se trata de casos en los cuales ha ocurrido la comisión de los mencionados ilícitos económicos y administrativos, que son los casos en los cuales la Ley indica que el Ejecutivo Nacional, además de velar por su corrección y represión mediante un procedimiento administrativo regulado en la misma, puede proceder a expropiar los bienes involucrados.

Quinto, finalizó la norma previendo otra novedad, que es que en los casos de expropiación “de acuerdo a lo previsto en este artículo,” que se refiere exclusivamente a expropiaciones ejecutadas en los casos de comisión de ilícitos económicos y administrativos, se puede “compensar y disminuir del monto de la indemnización lo correspondiente a multas, sanciones y daños causados, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.” Todo lo cual confirma que se trata de casos de expropiaciones decretadas en casos originados por la comisión de ilícitos económicos y administrativos, que son en los cuales pueden resultar las multas, sanciones y daños causados por tales conductas, que conforme a la norma podrían ser compensadas con el monto de la indemnización derivada de la expropiación.

Esta norma del artículo 6 de la Ley de Defensa, quedó materialmente con el mismo texto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos de noviembre de 2014, en la cual se refundieron las normas de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010 y de la Ley de Costos y Precios Justos de 2011.

Con base en la normativa antes comentada de la Ley de Defensa y Acceso de 2010, y en una clara desviación de poder, se comenzaron a desarrollar en el país una serie de procesos expropiatorios, violándose la garantía establecida en el artículo 115 de la Constitución y las normas de la Ley de Expropiación de 2002, incluso respecto de bienes que no tienen relación alguna con los destinados a satisfacer necesidades de la colectividad que son los que protegía la Ley de Defensa y Acceso, y ahora protege la Ley Orgánica de Precios justos de 2014.

## *2. El artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso (2010) y el artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos*

Como se ha dicho, la Ley de Defensa y Acceso de 2008, fue reformada en 2010, introduciéndose en la misma únicamente un nuevo artículo, que fue el artículo 6, en el cual se incorporaron referencias a la institución de la expropiación, y que es el que se comenzó a aplicar ilegítimamente a partir de ese año para tratar de justificar la posibilidad de una supuesta ocupación administrativa de la propiedad en los procedimientos expropiatorios en violación del artículo 56 de la ley de Expropiación y de la garantía de la propiedad establecida en el artículo 115 de la Constitución.

Dicho artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso de 2010 disponía lo siguiente:

*Artículo 6°. Declaratoria de utilidad pública.* Se declaran, y por lo tanto son de utilidad pública e interés social, todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y servicios.

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 previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional.

Igualmente 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 los artículos 16, 53 y

cualquiera de los supuestos ilícitos administrativos previstos en los artículos 46, 47, 65, 66, 67, 68 y 69 de la presente Ley.

En todo caso, el Estado podrá adoptar la medida de ocupación; operatividad temporal e incautación mientras dure el procedimiento expropiatorio, la cual se materializará mediante la posesión inmediata, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento, local, bienes, instalaciones, transporte, distribución y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo Nacional, a objeto de garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad. El órgano o ente ocupante procederá a realizar el inventario del activo, y ejecutará las acciones necesarias a objeto de procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción y distribución del consumo que corresponda.

PARÁGRAFO ÚNICO. En los casos de expropiación, de acuerdo a lo previsto en este artículo, se podrá compensar y disminuir del monto de la indemnización lo correspondiente a multas, sanciones y daños causados, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes

Dicho artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso de 2010, al ser sustituida por la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, quedó como artículo 7, con la misma redacción salvo la eliminación de su segundo párrafo vacío y tautológico del artículo 6 precedente, en la forma siguiente:

*Artículo 7. Declaratoria de utilidad pública.* Se declaran y por lo tanto son de utilidad pública e interés social, todos los bienes y servicios requeridos para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y prestación de servicios.

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.

En todo caso, el Estado podrá adoptar medida de ocupación temporal e incautación de bienes mientras dure el procedimiento expropiatorio, la cual se materializará mediante la posesión inmediata, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento, local, bienes, instalaciones, transporte, distribución y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo Nacional, a objeto de garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad. El órgano o ente ocupante deberá procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción, distribución y consumo, de los bienes que corresponda.

En los casos de expropiación, de acuerdo a lo previsto en este artículo, se podrá compensar y disminuir del monto de la indemnización lo correspondiente a multas, sanciones y daños causados, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.

Analizaremos dicha previsión, refiriéndonos al artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso de 2010, en el entendido de que sus previsiones se conservaron en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014 que la derogó la anterior, para poder referirnos con coherencia a las decisiones del Tribunal Supremo sobre la misma, así como a los casos de su aplicación en materia expropiatoria. Todos los razonamientos que hacemos a continuación relativos al mencionado al artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso y al ámbito de aplicación de sus disposiciones, son por tanto aplicables, *mutatis mutandi*, al análisis del artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, y a su ámbito de aplicación.

### 3. *El ámbito de aplicación de la Ley de Acceso y Defensa*

Lo primero que requiere precisarse, cuando uno analiza la Ley de acceso de las personas, es el ámbito de aplicación de la Ley (que es la misma de la Ley de Precios Justos), en el sentido de

que analizada globalmente la misma se refiere a bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población, de la colectividad u del colectivo como lo indican muchas de sus normas. Por tanto, el ámbito de aplicación de la ley no es ni puede ser cualquier clase de bienes, sino sólo aquellos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas.

Esto incluso lo ha precisado la sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, No. 1269 de 17 de septiembre de 2014,<sup>25</sup> al declarar sin lugar el recurso de nulidad intentado contra del Decreto No. 7712 de 10 de octubre de 2010<sup>26</sup> mediante el cual se decretó la expropiación de las Plantas de las Industrias Venoco, productoras de Lubricantes, motor para vehículos, aceites de motor y ligas de freno; que había invocado la aplicación del artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso para ocupar administrativamente los bienes afectados sin pago alguno de indemnización, no justiprecio alguno ni depósito de monto alguno ante un tribunal.

Sobre el mencionado objeto o ámbito de aplicación de la Ley de Defensa y Acceso, es decir, a qué tipo de bienes y servicios se puede aplicar dicha Ley, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo comenzó en dicha sentencia, precisando que la misma se había dictado “atendiendo a la escasez de productos para la satisfacción de necesidades del colectivo, así como al aumento indebido de los precios, lo cual se aprecia de su exposición de motivos,” (p. 23/44); agregando que en definitiva se trata de una ley “*especial en materia de protección de consumidores y usuarios*” (p. 27/44).

Por tanto, los bienes declarados en la Ley como de utilidad pública e interés social, que son los que conforman su objeto, identificados en el artículo 6 como “todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y servicios,” si bien no son solo los que la propia Ley define como de “primera necesidad,” tampoco son cualquier clase de bienes y servicios, de cualquier naturaleza, sino que son aquellos destinados a la satisfacción de necesidades del colectivo o necesidades de la colectividad; o en otras palabras de la Sala, aquellos *destinados a la satisfacción de necesidades colectivas o “del colectivo,”* (25/44), aquellos que “permiten que la población vea satisfecha sus necesidades básicas” (p. 25/44), aquellos “dirigidos a la satisfacción de necesidades del colectivo” (p. 25/44), o aquellos “que satisfagan las necesidades de la población”(p. 37.44),. Por ello, el Supremo Tribunal justificó la normativa de dicha Ley en el marco del “Estado Social”, refiriéndose a una sentencia anterior (No. 85 de 24 enero-2002) (p. 34/44) con el propósito de

“tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en debilidad o minusvalía jurídica, reforzando su protección jurídico-constitucional ante otras fuerzas sociales o económicas en una posición jurídico-económica o social de debilidad y va a aminorar la protección de los fuertes, tratando de armonizar intereses antagónicos.” (p. 37/44).

---

<sup>25</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/septiembre/168815-01269-18914-2014-2011-0328.HTML> Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, “Notas sobre las implicaciones de la aplicación en paralelo del procedimiento sancionatorio regulado en la Ley de Defensa para el acceso de las personas a bienes y servicios, y del procedimiento expropiatorio regulado en la Ley de Expropiación: El caso Industrias VENOCO,” en *Revista de Derecho Público*, No. 139, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 137-144.

<sup>26</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 39.528 de 11 de octubre de 2010.

### III. LAS PREVISIONES RELACIONADAS CON LA INSTITUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE DEFENSA Y ACCESO Y SUS PREVISIONES (ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DE PRECIOS JUSTOS)

El artículo 4 de la Ley de Expropiación como se ha dicho, dispone que la expropiación forzosa de bienes solo puede llevarse a efecto con arreglo a sus propias previsiones “salvo lo dispuesto en las leyes especiales,” en las cuales se pueden establecer disposiciones en la materia que pueden privar sobre lo dispuesto en la Ley general de Expropiación.

Ni Ley de Defensa y Acceso ni la Ley Orgánica de Precios Justos son algunas de esas leyes especiales en materia expropiatoria, ni tienen por objeto regular la expropiación, por lo que, en general, no pueden ser considerada como una “ley especial” en materia expropiatoria que pueda privar sobre la Ley de Expropiación.

En dichas Leyes, en realidad, la palabra “expropiación” solo se utiliza en un solo artículo de su texto, que es el artículo 6 de la Ley de defensa y Acceso, incorporado en la reforma de la Ley de 2010, que se conservó en el artículo de la Ley Orgánica de Precios Justos, en los cuales se establecen varias previsiones vinculadas con la expropiación, que analizaremos a continuación, precisando sin embargo de entrada que ninguna de ellas , salvo una relativa a deducciones al monto de la compensación a pagar en casos de expropiación, puede configurarse como disposición “especial” o prevista en una “ley especial” en relación con la ley general de expropiación, pues nada contienen, en realidad, en materia de procedimiento expropiatorio que se configure como tal especialidad.

#### 1. *La previsión sobre declaratoria de utilidad pública o social y su ausencia de “especialidad”*

En primer lugar, el artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, establece la declaratoria de utilidad pública de los bienes y actividades regulados en la ley, en la forma siguiente:

**Artículo 6:** Se declaran, y por lo tanto son de utilidad pública e interés social, todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y servicios. [...]

La norma se conservó con igual redacción en el primer párrafo del artículo 7 de la ley Orgánica de Precios Justos, con el único agregado lógico de extender la declaratoria de utilidad pública e interés social, no sólo respecto de “bienes” sino de los “servicios.”

Sobre esta declaratoria de utilidad pública o interés social contenida en esta disposición, la Sala Político Administrativa en la antes mencionada sentencia 1269 observó que, con ella “lo que pretendió el Legislador fue prever que no era necesaria una declaratoria de utilidad pública e interés social posterior a la ya -general y previa- por él instaurada” (p. 24/44); teniéndose en cuenta lo antes indicado por la propia Sala Político Administrativa en el sentido que si bien dichos bienes y servicios no son sólo los declarados como de primera necesidad, sin embargo, son solo los considerados como necesarios o destinados a la satisfacción de necesidades colectivas o del colectivo.

Esta disposición declarando la utilidad pública de determinadas actividades en relación con determinados bienes y servicios, no contiene ninguna previsión que pueda considerarse como “especial” en relación con la Ley de Expropiación, pues en realidad no es sino la materialización, en una ley particular, del requisito establecido en el artículo 7.1 de la Ley de expropiación en el sentido de que para que ésta proceda es necesario un “disposición formal que declare la utilidad pública” mediante ley (artículo 13 Ley. E).

## *2. La declaración de que se puede proceder a la expropiación de los bienes y servicios regulados en la Ley de Defensa y Acceso “sin que medie declaratoria de utilidad pública” y su ausencia de “especialidad”*

En segundo lugar, el artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso dispone en su segundo párrafo que:

Artículo 6. [...] “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 previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional.” [...]

Este párrafo, con razón, se eliminó en el texto del artículo 7 de la ley Orgánica de Precios Justos.

En efecto de la simple lectura de esta previsión, lo único que resulta es su inutilidad y carácter tautológico. Si en el párrafo anterior del mismo artículo, antes transcritos se declara de utilidad pública e interés social los bienes y servicios a cargo de las personas sometidos a la ley, ya dicha declaración la ha formulado el legislador, por lo que obviamente no será necesaria una nueva y previa declaración de utilidad pública por parte del legislador, pues ya está formulada en la ley.

En consecuencia, esta norma no establece nada “especial” en materia expropiatoria o de procedimiento expropiatorio, siendo en realidad una previsión vacía e inútil.

## *3. La declaración de que se puede proceder a la expropiación de los bienes y servicios regulados en la Ley de defensa y Acceso en casos de comisión de ilícitos económicos y administrativos, y su ausencia de “especialidad”*

El tercer párrafo del mismo artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, contiene otra declaración sobre la posibilidad de iniciar el procedimiento de expropiación en la siguiente forma:

Artículo 6. [...] Igualmente 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 los artículos 16, 53 y cualquiera de los supuestos ilícitos administrativos previstos en los artículos 46, 47, 65, 66, 67, 68 y 69 de la presente Ley.” [...]

Esta norma se conservó, simplificada, en el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos, expresando que:

“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.”

Sin embargo, de nuevo puede considerarse que se trata de una declaración inútil, pues con base en la Ley de Expropiación, el Estado puede iniciar el procedimiento de expropiación cuando para los fines de utilidad pública o interés social que persigue, necesite determinados bienes de articulares, por lo que nada agrega en materia expropiatoria, no conteniendo dicha norma nada “especial en relación con el procedimiento expropiatorio”.

Sin embargo, en su mero carácter declarativo, estas normas de la Ley de Defensa y Acceso y de la Ley Orgánica de Precios Justos clarifican que el procedimiento expropiatorio que el Ejecutivo Nacional puede iniciar en el marco de la Ley es sólo cuando se hubieren cometido

ilícitos económicos y administrativos de acuerdo a lo establecido en el artículo 114 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el resto de los ilícitos administrativos establecidos en la Ley, que la norma de la Ley de Defensa y Acceso enumeró al referirse a los artículos 16, 53 y cualquiera de los supuestos ilícitos administrativos previstos en los artículos 46, 47, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley.

Estas normas establecen lo siguiente. En cuanto al artículo 114 de la Constitución, el mismo dispone el principio de que “El ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, serán penados severamente de acuerdo con la ley,” a cuyo efecto precisamente, la Ley de Defensa y Acceso regula los diversos supuestos de tales ilícitos.

Así, el artículo 16 citado en la norma del artículo 6 dispone:

Artículo 16. Protección de intereses. Se prohíbe y se sancionará conforme a lo previsto en la presente Ley, todo acto o conducta ejecutado por las proveedoras o proveedores de bienes y por los prestadores de servicios, que impongan condiciones abusivas a las personas:

1. La aplicación injustificada de condiciones desiguales para proveer bienes o prestar un servicio, que ponga a las personas en situación de desventaja frente a otros.
2. La aplicación injustificada de condiciones desiguales para proveer bienes o prestar un servicio en atención al medio de pago.
3. La subordinación o el condicionamiento de proveer un bien o prestar un servicio a la aceptación de prestaciones suplementarias, que por su naturaleza o de conformidad con el uso correcto del comercio no guarde relación directa con el mismo.
4. La negativa injustificada de satisfacer la demanda de las personas.
5. La imposición de precios y otras condiciones de comercialización de bienes y servicios sin que medie justificación económica.
6. Las conductas discriminatorias.
7. El cobro a las personas de recargos o comisiones, cuando el medio de pago utilizado por éste sea a través de tarjetas de crédito, débito, cheque, ticket o cupón de alimentación, tarjeta electrónica de alimentación o cualquier otro instrumento de pago.
8. La modificación o alteración del precio, la calidad, cantidad, peso o medida de los bienes y servicios.
9. La negativa a expender, con o sin ocultamiento, productos o prestar servicios.
10. La restricción, con o sin ocultamiento, de la oferta, circulación o distribución de productos o servicios.

Se prohíbe y se sancionará a cualquiera de los sujetos de la cadena de distribución, producción y consumo, que entre ellos impongan condiciones abusivas que afecten a las personas o que tiendan al incremento indebido de precios, acaparamiento o boicot de productos o servicios.

Y el artículo 53, también citado en la norma del artículo 6, específicamente referido al tema de los precios, dispone lo siguiente:

Artículo 53. Del precio. En el precio de los bienes y servicios se deberá incluir toda tasa o impuesto que los grave y que deba pagar la persona.

El monto del precio deberá indicarse en moneda de curso legal, de manera clara e inequívoca y éste se expondrá a la vista del público, ya sea que se refiera a bienes o a servicios.

Ningún bien podrá ser expuesto a la venta sin que lleve marcado o impreso su precio de venta al público y la fecha en que se hizo el marcaje. El fabricante o productor debe marcar conforme

a lo previsto en la presente Ley, la fecha de expiración del lapso durante el cual el producto es apto para el consumo. No podrán ser expuestos a la venta aquellos productos cuya fecha de expiración haya llegado a su límite.

En caso de productos de procedencia extranjera envasados en origen, deberá darse cumplimiento al marcaje de fecha de expiración, conforme a lo establecido en la presente Ley.

Como consecuencia de la protección general de intereses, de la prohibición de conductas y actividades que establecidas en los artículos 16 y 53, la misma Ley tipifica las diversas conductas que se consideran ilícitos, e indica, que además del procedimiento administrativo para sancionar tales ilícitos, además, en paralelo el Estado puede iniciar el procedimiento expropiatorio, refiriéndose específicamente a “cualquiera de los supuestos ilícitos administrativos previstos en los artículos 46, 47, 65, 66, 67, 68 y 69.”

Estos supuestos de ilícitos administrativos que regulaba la Ley de Defensa y Acceso y que regula la Ley Orgánica de Precios Justos, son los referidos a la violación de la prohibición de doble marcaje de precio (art. 46), la prohibición de incremento de precio de bienes de existencia ya marcada (artículo 47), la especulación (artículos 65 y 66), el acaparamiento (artículo 67), el boicot (artículo 68) y la prohibición de expendio de alimentos o bienes vencidos o en mal estado (artículo 69). Sobre estos ilícitos, debe destacarse además que la Ley tipifica como delitos penados con sanción de prisión a la especulación (artículo 138: dos a seis años de prisión), el acaparamiento (artículo 138: dos a seis años de prisión), el boicot (artículo 140: seis a diez años de prisión), y la alteración fraudulenta de precios (artículo 141: dos a seis años de prisión).

De acuerdo con la Ley, por tanto, es en relación con estos supuestos de ilícitos administrativos y económicos que la misma declara que el Ejecutivo podrá iniciar el procedimiento de expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de la Ley, y que por supuesto, los hayan cometido, lo que significa que en esos casos, dos procedimientos legales pueden desarrollarse en paralelo: en primer lugar, el procedimiento administrativo previsto en la Ley de fiscalización y sanción de las conductas mencionadas, y en su caso el procedimiento penal para la sanción y condena de los responsables de dichos ilícitos; y en segundo lugar, paralelamente, el procedimiento expropiatorio para el caso de que el Estado estime además que para el cumplimiento de sus actividades de utilidad pública e interés social, necesita apoderarse de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la Ley.

Lo importante a destacar en todo caso, es que se trata de dos procedimientos distintos: uno de carácter administrativo (y eventualmente penal por un lado) regulado por la ley de defensa y acceso, y otro que es el procedimiento expropiatorio, en todas sus fases, regulado en la Ley de Expropiación, y respecto del cual nada “especial” se establece en esta norma del artículo 6 la Ley de Defensa y Acceso.

#### *4. La declaración de que el Estado puede adoptar las medidas cautelares previstas en la Ley de Defensa y Acceso en el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en la misma y su ausencia de relación con el procedimiento expropiatorio*

El último de los párrafos del artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, y tercer párrafo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos contienen otra declaración que por supuesto sólo puede referirse al procedimiento administrativo regulado en la propia Ley de defensa y Acceso o en la Ley Orgánica de Precios Justos, iniciado para fiscalizar y sancionar los antes mencionados ilícitos administrativos y económicos, la cual nada tiene que ver con el procedimiento expropiatorio que pueda iniciarse respecto de los bienes de los sujetos

sometidos a la aplicación de la Ley. A tal efecto, dicha norma del artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso dispone lo siguiente:

Artículo 6. [...] En todo caso, el Estado podrá adoptar la medida de ocupación; operatividad temporal e incautación mientras dure el procedimiento expropiatorio, la cual se materializará mediante la posesión inmediata, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento, local, bienes, instalaciones, transporte, distribución y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo Nacional, a objeto de garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad. El órgano o ente ocupante procederá a realizar el inventario del activo, y ejecutará las acciones necesarias a objeto de procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción y distribución del consumo que corresponda”. [...]

Esta norma permaneció con igual sentido y casi exacta redacción en la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, con el sólo agregado de que la incautación mencionada se refiere a “bienes”, y la eliminación de la obligación del ente ocupante de “realizar el inventario del activo;” pero sin percatarse el “legislador” que el régimen de dichas medidas establecidos en los artículos 111 y siguientes de la Ley de Defensa y Acceso de 2010, fue modificado y simplificado, e incluso calificadas con otra denominación en la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014.

Ahora bien, las normas lo que disponen es que “en todo caso,” en el cual se estén desarrollando los dos procedimientos antes mencionado, en paralelo, el procedimiento administrativo (y eventualmente penal) destinado a sancionar a los responsables de los ilícitos administrativos y económicos; y el procedimiento expropiatorio destinado a la adquisición forzosa de los bienes de los sujetos sometidos a la Ley y que obviamente hayan cometido esos ilícitos, el funcionario competente, por supuesto, en el curso del primero de dichos procedimientos que estaba a cargo del Instituto para la defensa de las personas en el acceso de los bienes y servicios” (Indepabis) hasta 2014 y después de esa fecha, a cargo de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), “podrá adoptar la medida de ocupación; operatividad temporal e incautación” que no son otras que las medidas preventivas administrativas que se regulan precisamente en el procedimiento administrativo de sanción establecido en los artículos 111 y 112 y 113 de la Ley de Defensa y Acceso de 2010, y de los artículos 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Precios Justos.

En esos casos, dispone la norma que dichas medidas del procedimiento administrativo de fiscalización y sanción se pueden adoptar, “mientras dure el procedimiento expropiatorio, la cual se materializará mediante la posesión inmediata, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento, local, bienes, instalaciones, transporte, distribución y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo Nacional,” y todo ello, con el único y preciso propósito de “garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad.”

Dichas medidas preventivas de orden administrativas, por tanto, hasta 2014 podían adoptarse exclusivamente por los funcionarios del Instituto para la defensa de las personas en el Acceso a los Bienes y servicios (Indepabis), que era la Administración competente para ello conforme se dispone en los artículos 110 y 111 de la Ley, y a partir de 2014 por la los funcionarios de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE) que es la Administración competente para ello, en ambos casos, en el procedimiento de fiscalización y sancionatorio correspondiente que pueden iniciar, y que podrían durar “mientras dure el procedimiento expropiatorio.”

Dichas Leyes no dispone, en absoluto, que dichas medidas preventivas puedan adoptarse “en el procedimiento expropiatorio” sino que una vez adoptadas por el Instituto para la defensa

de las personas en el acceso de los bienes y servicios” (Indepabis) o la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), como la autoridad competente en el procedimiento administrativo de fiscalización y sancionatorio correspondiente, las mismas pueden durar “mientras dure” el procedimiento expropiatorio que se puede iniciar, y cuyo desarrollo ejecutivo, además está a cargo de una autoridad distinta de la que puede adoptar las dichas medidas preventivas, que es la entidad expropiante.

De ello resulta que la previsión final del párrafo cuarto del artículo 6 de la Ley de defensa y Acceso, cuando disponía que “el órgano o ente ocupante procederá a realizar el inventario del activo, y ejecutará las acciones necesarias a objeto de procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción y distribución del consumo que corresponda,” o del artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos cuando dispone que “l órgano o ente ocupante deberá procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción, distribución y consumo, de los bienes que corresponda,” al referirse en ambos casos al “órgano ocupante,” por supuesto que se refiere al “Instituto para la defensa de las personas en el acceso de los bienes y servicios” (Indepabis) antes de 2014 y a la Superintendencia a partir de 2014, que son en el tiempo , los únicos órganos con competencia para dictar las medidas preventivas administrativas de ocupación en el procedimiento sancionatorio.

De todo lo anteriormente indicado resulta por tanto claro que el cuarto párrafo del artículo 6 de la ley de Defensa y Acceso y ahora del tercer párrafo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos, tampoco disponen nada “especial” respecto del procedimiento expropiatorio, pues lo que regula son medidas que pueden adoptarse en un procedimiento administrativo de sanción de conductas ilícitas de acuerdo con la Ley de Defensa y Acceso o la Ley Orgánica de Precios Justos, por la institución encargada respectivamente de ejecutar las actividades administrativas en dichas leyes, y que son objeto del procedimiento de fiscalización sancionatorio, cuando el mismo se realiza en paralelo con el procedimiento de expropiación de los bienes de los sujetos sometidos a las mismas, que por lo demás está a cargo de la entidad expropiante; en cuyo caso, lo único que dispone la Ley es que las medidas preventivas adoptadas en el procedimiento sancionatorio pueden permanecer en aplicación mientras dure el procedimiento expropiatorio. Ello en forma alguna modifica el procedimiento expropiatorio previsto en la Ley de Expropiación ni constituye nada “especial” respecto den ella de la normativa regulada.

### *5. Las medidas preventivas reguladas en la Ley de Defensa y Acceso para ser aplicadas en el procedimiento sancionatorio previsto en la misma, y su desvinculación con el procedimiento expropiatorio*

Las medidas preventivas que regulaba la Ley de defensa y acceso, que podían adoptarse en los procedimientos sancionatorios en ella previstos, y que se enumeraban taxativamente el artículo 112 de la misma (tipos de medidas preventivas), eran las siguientes:

Primero, la *ocupación y operatividad temporal*, la cual se materializa “mediante la posesión inmediata, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento local, bienes y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo Nacional, a objeto de garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad.” A tal efecto, el órgano o ente ocupante debe proceder a realizar el inventario del activo, y ejecutará las acciones necesarias a objeto de procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción y distribución del consumo que corresponda.

Se trata de una medida que por tanto tiene por objeto específico, el “garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad,” a cuyo efecto el ente

ocupante debe ejecutar “las acciones necesarias a objeto de procurar la continuidad de la prestación del servicio o de las fases de la cadena de producción y distribución del consumo que corresponda.” Esa es, por tanto, la única finalidad que puede tener la aplicación de la medida de ocupación temporal y operatividad temporal.

Segundo, la *toma de posesión* de los bienes y el uso de sus respectivos medios de transporte, pudiendo el Inbepabis, cuando se trate de bienes de primera necesidad, poner los mismos “a disposición de las personas,” a través de los mecanismos que se consideren pertinentes.

Tercero, la *toma de posesión* de los bienes y de los medios de transporte con los que se suponga fundadamente que se ha cometido cualquiera de los supuestos de ilícitos administrativos de la especulación (artículos 65 y 66), el acaparamiento (artículo 67), el boicot (artículo 68) y la prohibición de expendio de alimentos o bienes vencidos o en mal estado (artículo 69), previo el levantamiento de acta en la cual se especifiquen dichos bienes. En aquellos casos que se trate de bienes de primera necesidad, el Instituto puede poner los mismos a disposición de las personas, a través del *comiso* inmediato de los bienes u otros mecanismos que se considere pertinentes.

Cuarto, *cierre temporal del establecimiento* o local, con la finalidad de que el presunto infractor subsane los supuestos que motivaron la aplicación de la medida. El lapso del cierre que se fije puede extenderse en caso de incumplirse o irrespetarse la medida preventiva.

Quinto, la *retención preventiva del medio de transporte* cuando existan suficientes elementos de la presunta comisión del delito de contrabando de extracción. En este caso el funcionario debe poner a la orden del Ministerio Público o a la orden de los organismos de seguridad del Estado, al conductor, propietario o cualquier otra persona relacionada con el ilícito, así como el respectivo medio de transporte.

Sexto, todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar el bienestar colectivo de manera efectiva, oportuna e inmediata.

Durante la vigencia de cualquiera de las medidas, los trabajadores seguirán recibiendo el pago de salarios y los derechos inherentes a la relación laboral y la seguridad social.

Por último, la medida preventiva adoptada surte efectos de manera inmediata, aun sin la presencia de la persona afectada.

En todo caso, las antes mencionadas medidas, conforme se dispone expresamente en el artículo 112 de la Ley, solo pueden “ser dictadas conforme” a lo establecido en el artículo 111 de la misma Ley, en el cual se establecen lo que se denomina como “supuestos de procedencia” de las mismas, y que consiste en la existencia siempre de un “peligro del daño,” el cual viene determinado “por el interés individual o colectivo para satisfacer las necesidades en la disposición de bienes y servicios de calidad de manera oportuna, especialmente aquellos inherentes al derecho a la vida, a la salud y a la vivienda.” A los efectos de la medida preventiva, como principio definió la Ley que “la presunción de buen derecho se origina en el derecho del pueblo a la construcción de una sociedad justa y amante de la paz.”

Con base en este supuesto, la Ley otorga a los funcionarios autorizados del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, amplias facultades para proceder a dictar y ejecutar las medidas preventivas, siempre conforme a las disposiciones del procedimiento administrativo regulado en la Ley, en cualesquiera de las siguientes situaciones:

Primero, cuando el o los sujetos de la cadena de producción, distribución y consumo, prestadores de servicios, o terceros responsables “cierren, abandonen, restrinjan la oferta, se nieguen a expender bienes, obstaculicen el desarrollo normal de cualquiera de las etapas de la

cadena, alteren las características de la prestación del servicio” de los considerados esenciales (artículo 7) o presuntamente hubieren omitido realizar “cualquier actividad para el normal desenvolvimiento de su proceso, en cualquiera de las fases de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización.”

Segundo, cuando el requerido conforme a la ley, “no exhiba los libros y documentos pertinentes o no aporte los elementos necesarios para efectuar la fiscalización.”

Tercero, cuando la declaración de los sujetos de la cadena de distribución, producción y consumo, de los prestadores de servicios, o terceros responsable, “no esté respaldada por los documentos, contabilidad u otros medios que permitan conocer los antecedentes así como el monto de las operaciones que deban servir para la determinación de su contabilidad.”

Cuarto, cuando dichos sujetos “se opongan u obstaculicen el acceso a los locales, oficinas o lugares donde deban iniciarse o desarrollarse las facultades de fiscalización, de manera que imposibiliten el conocimiento cierto de las operaciones que allí se realicen.”

Quinto, los mismos sujetos “lleven dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido;” “presenten los libros y registros de la contabilidad, la documentación comprobatoria o no proporcionen las informaciones relativas a las operaciones registradas;” omitan “el registro de operaciones o presunta alteración de ingresos, costos y deducciones;” lleven un “registro de compras, que no cuenten con los soportes respectivos;” o no cumplan con “las obligaciones sobre valoración de inventarios o no establezcan mecanismos de control de los mismos.”

Sexto cuando haya omisión o presunta “alteración en los registros de existencias que deban figurar en los inventarios, o registren dichas existencias a precios distintos a los de costo;” se adviertan “presuntas irregularidades que imposibiliten el conocimiento cierto de las operaciones;” se. Advierta “riesgo de destrucción, desaparición o alteración de los bienes y de la documentación que se exija conforme a las disposiciones de esta Ley, incluidos los registrados en medios magnéticos o similares, así como de cualquier otro elemento probatorio relevante para la determinación de los hechos investigados.”

Séptimo, cuando el caso que el infractor “persista en vender los alimentos o productos a precios especulativos,” y cuando “se verifique la presunta violación de lo establecido en los artículos 16, 53 y cualquiera de los supuestos de ilícitos administrativos, tipificados como especulación (artículos 65 y 66), acaparamiento (artículo 67), boicot (artículo 68) y la prohibición de expendio de alimentos o bienes vencidos o en mal estado (artículo 69).

Todas estas conductas ilícitas dan origen a la apertura del procedimiento administrativo para sancionarlas; y el hecho de que en paralelo la ley disponga que en tales casos el Estado también puede iniciar un procedimiento de expropiación para adquirir los bienes afectos a las actividades sujetas a la Ley, en el cual debe cumplirse con lo establecido en la Ley de Expropiación no cambia nada en cuanto a lo establecido en la misma, por lo que el mencionado párrafo cuarto del artículo 6 de la Ley, no contiene nada de “especial” en relación con lo establecido en la Ley de Expropiación.

En la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, se simplificaron las previsiones relativas a las medidas preventivas que se pueden adoptar en el procedimiento administrativo de fiscalización que debe llevar a cabo la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), a cuyo efecto, el artículo 39 las reguló, con menos carácter garantista que la ley precedente, en la forma siguiente:

Artículo 39. Medidas Preventivas. Si durante la inspección o fiscalización, la funcionaria o el funcionario actuante detectara indicios de incumplimiento de las obligaciones previstas en la

presente Ley, y existieren elementos que permitan presumir que se puedan causar lesiones graves o de difícil reparación a la colectividad; podrá adoptar y ejecutar en el mismo acto, medidas preventivas destinadas a impedir que se continúen quebrantando las normas que regulan la materia. Dichas medidas podrán consistir en:

1. Comiso.
2. Ocupación temporal de los establecimientos o bienes indispensables para el desarrollo de la actividad, o para el transporte o almacenamiento de los bienes comisados.
3. Cierre temporal del establecimiento.
4. Suspensión temporal de las licencias, permisos o autorizaciones emitidas por la SUNDDE.
5. Ajuste inmediato de los precios de bienes destinados a comercializar o servicios a prestar, conforme a los fijados por la SUNDDE.
6. Todas aquellas que sean necesarias para impedir la vulneración de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, protegidos por la presente Ley.

Cuando se dicte la ocupación temporal, tal medida se materializará mediante la posesión inmediata, la puesta en operatividad y el aprovechamiento del establecimiento, local, vehículo, nave o aeronave, por parte del órgano o ente competente; y el uso inmediato de los bienes necesarios para la continuidad de las actividades de producción o comercialización de bienes, o la prestación de los servicios, garantizando el abastecimiento y la disponibilidad de éstos durante el curso del procedimiento.

Cuando el comiso se ordene sobre alimentos o productos perecederos, podrá ordenarse su disposición inmediata con fines sociales, lo cual deberá asentarse en acta separada firmada por el representante del organismo público o privado.

*6. El único supuesto en el cual la Ley de Defensa de Acceso previó una regulación que podría considerarse como “especial” en relación con la Ley de Expropiación relativa al monto de la compensación a ser pagada al expropiado*

De todo lo anteriormente expuesto, resulta que de todo el contenido del artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, la única previsión que establece una regulación sobre la expropiación que podría considerarse como una previsión “especial” en relación con el procedimiento expropiatorio de la Ley de Expropiación, es la contenida en el “Párrafo único” final del artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, en el cual se dispone una regulación sobre el monto de la compensación a ser pagada al expropiado, en los casos de expropiaciones de bienes de los sujetos sometidos a la aplicación de Ley.

El “Párrafo Único” de dicho artículo 6, en efecto, establece lo siguiente:

“PARÁGRAFO ÚNICO. En los casos de expropiación, de acuerdo a lo previsto en este artículo, se podrá compensar y disminuir del monto de la indemnización lo correspondiente a multas, sanciones y daños causados, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.”

Una disposición con idéntico contenido se incluyó en el último párrafo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos.

Es decir, conforme a esta disposición, en los casos en los cual se inicie un procedimiento expropiatorio de bienes de los sujetos sometidos a la aplicación de la Ley, conforme a las previsiones del mismo artículo 6, es decir, en paralelo al procedimiento administrativo establecido para la aplicación de las sanciones por la comisión de los ilícitos económicos y administrativos previstos en la Ley de Defensa y Acceso, esta previsión autoriza al juez de la expropiación a quien corresponde proveer por la realización del justiprecio de los bienes a

expropiar mediante la Comisión de Avalúo regulada en el artículo 19 de la Ley de Expropiación, a permitir que del monto total de la compensación o indemnización debida al expropiado por la expropiación de sus bienes, se pueda “compensar y disminuir” del mismo antes de que el tribunal acuerde el pago, los montos correspondiente “a multas, sanciones y daños causados.”

Esta norma, en relación con las deducciones que a título de compensación pueden efectuarse al monto de la indemnización o compensación debida al expropiado, no prevista en la Ley de Expropiación, y es por tanto la única de las previsiones de la Ley de Defensa y Acceso y ahora de la Ley Orgánica de Precios Justos, que podría considerarse como de carácter “especial” en relación con las previsiones de la Ley de Expropiación.

#### IV. LA INCONSTITUCIONAL E ILEGAL PRÁCTICA DE TRATAR DE APLICAR A LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN, COMO MEDIO PARA OCUPAR LOS BIENES EXPROPIADOS, LAS MEDIDAS PREVENTIVAS PREVISTAS EN LA LEY DE DEFENSA Y ACCESO, BURLANDO LO EXIGIDO EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN

Queda claro, en todo caso, de las previsiones de la Ley de Defensa y Acceso de 2010 y ahora de la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, que en materia de aplicación de sus disposiciones, dos procedimientos paralelos pueden tener lugar:

En primer lugar, el procedimiento administrativo de fiscalización previsto en dichas leyes, para velar por el cumplimiento de la ley, en el cual se autoriza al ente respectivo del Estado encargado de la ejecución de dichas leyes, el anterior Instituto para la defensa de las personas en el acceso de los bienes y servicios” (Indepabis) y actualmente la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), para adoptar medidas preventivas, entre las cuales está la de ocupación y operatividad temporal de los bienes “para garantizar la disposición de los bienes y servicios por parte de la colectividad,”(Ley 2010), y “destinadas a impedir que se continúen quebrantando” las disposiciones legales (Ley 2014).

En segundo lugar un procedimiento de expropiación previsto en la Ley de Expropiación, que puede iniciarse por el Ejecutivo Nacional para la adquisición por el Estado de los bienes de los sujetos sometidos a la aplicación de la Ley de Defensa y Acceso o la Ley Orgánica de Precios Justos, cuyo desarrollo está a cargo del ente expropiante que se determine en el Decreto de expropiación, que es el que puede solicitar al juez de expropiación la ocupación previa de los bienes expropiados conforme a las previsiones del artículo 56 de la ley de Expropiación; y que, en todo caso, es una autoridad ejecutiva distinta sea al anterior Instituto para la defensa de las personas en el acceso de los bienes y servicios” (Indepabis) o al actual la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), que nunca podrán tener la condición de ente expropiante.

En paralelo al desarrollo de dicho procedimiento expropiatorio, en el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en las Leyes de Defensa y Acceso y en la Ley Orgánica de Precios Justos, pueden dictarse medidas preventivas siempre que se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos, que pueden durar mientras concluye el primero.

Ahora bien, en contra de las regulaciones de dichos dos procedimientos que deben desarrollarse paralelamente, y que están a cargo de autoridades administrativas diferentes, en la práctica gubernamental de los últimos años, a partir de 2100, el Poder Ejecutivo ha ilegítimamente mezclado los mismos, y en una evidente desviación de poder en el procedimiento, ha pretendido sustituir la ineludible necesidad de que la ocupación previa de los bienes expropiados se realice conforme al artículo 56 de la Ley de Expropiación, previo justiprecio y pago del monto de la indemnización ante el juez competente; por la ocupación

temporal regulada para otros fines sancionatorios en la Ley de Defensa y Acceso, actualmente la ley Orgánica de Precios Justos.

Ello ha ocurrido en múltiples casos, y en particular en el caso del Decreto No. 7712 de 10 de octubre de 2010,<sup>27</sup> mediante el cual el Ejecutivo nacional decidió proceder a la expropiación de los bienes de diversas empresas del grupo Venoco para lo que calificó la realización de la obra como “Soberanía en la elaboración y suministro de bases lubricantes, lubricantes terminado, aceites dieléctricos, rasas y liga para frenos” (art. 1), y que dio origen a la sentencia antes mencionada de 2014, que fijó el objeto y ámbito de aplicación de la Ley de Defensa y Acceso.

La base legal del Decreto para justificar la declaratoria legislativa de utilidad pública o interés social, fue el artículo 5 de la Ley de Expropiación y además, el artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, pero en este último caso, sin indicar nada sobre posibles ilícitos económicos o administrativos por parte de las empresas afectadas, que era lo que podía justificar su invocación, ya que dicho artículo sólo se puede aplicar “cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos” (art. 6). El Decreto, sin embargo, de conformidad con dicho artículo 6 de la Ley de Defensa y Acceso, ordenó “la ocupación de los bienes” afectados de expropiación por parte de PDVSA “a los fines de su puesta en operatividad administrativa y aprovechamiento” (art. 6); es decir, ordenó la “ocupación administrativa” de bienes en un procedimiento expropiatorio, lo cual es contrario a la Ley de Expropiación, que solo permite la ocupación judicial de los bienes expropiados.<sup>28</sup> Además, la “ocupación administrativa” decretada también violó el artículo 6 de la ley de Defensa y Acceso pues para poder dictar una medida preventiva de ocupación administrativa temporal conforme, debía previamente haberse abierto un procedimiento administrativo sancionatorio por el Instituto para la defensa de las personas en el acceso de los bienes y servicios” (Indepabis), por supuestos ilícitos económicos o administrativos que se hubiesen cometido, lo que no fue el caso. Además, la “ocupación administrativa” decretada también era contraria a los artículos 6 y 112,1 de la Ley, pues sólo podía haberse dictado para “garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad,” y no para poner “en operatividad, administración y aprovechamiento” las plantas por parte de PDVSA como lo dispuso el decreto No. 7712 de expropiación (2010).

---

<sup>27</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 39528 de 11 de octubre de 2010.

<sup>28</sup> Véase lo expuesto en los comentarios a la sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia No. 1269 de 17 de septiembre de 2014 (disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/septiembre/168815-01269-18914-2014-2011-0328.HTML>), en Allan R. Brewer-Carías, “Notas sobre las implicaciones de la aplicación en paralelo del procedimiento sancionatorio regulado en la Ley de Defensa para el acceso de las personas a bienes y servicios, y del procedimiento expropiatorio regulado en la Ley de Expropiación: El caso Industrias VENOCO,” en *Revista de Derecho Público*, No. 139, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 137-144.