

Potestad sancionatoria de la administración en Venezuela

Rafael BADELL MADRID*

REDAV, N° 22, 2021, pp. 33-84

Resumen: La potestad sancionatoria de la administración es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que ejerce la administración pública a través de la actividad de policía, por medio de la cual impone a los administrados sanciones, previamente determinadas por la ley y mediante un procedimiento, cuando incumplen las disposiciones legales preestablecidas, con el fin de salvaguardar el interés general y el orden público. La Constitución de 1999 reconoció que la potestad sancionatoria de la administración, al igual que la judicial, está sometida a los principios que rigen el debido proceso. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico venezolano encontramos casos de deslegalización y violación de las garantías procedimentales que rigen la potestad sancionatoria de la administración.

Palabras clave: Actividad administrativa – Debido proceso – Potestad sancionatoria – Principio de legalidad.

Abstract: *The sanctioning power of the administration is a manifestation of the ius puniendi of the State, which is exercised by the public administration through police activity, by means of which it imposes sanctions, previously determined by the law and following the due process, when the people fail to comply with the provisions of the law, in order to safeguard the general interest and public order. The 1999 Constitution recognized that the sanctioning power of the administration, likewise judicial, is subject to the principles that govern the due process. However, in Venezuela, many examples of delegalization and violation of the procedural guarantees that govern the sanctioning power of the administration can be found.*

Keywords: *Administrative activity – Due process – Sanctioning power – Rule of law.*

Recibido

26-04-2022

Aceptado

10-05-2022

Introducción

La potestad sancionatoria de la administración es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que ejerce la administración pública a través de la actividad de policía, por medio de la cual impone sanciones

* Abogado por la Universidad Católica Andrés Bello. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Doctor en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor Titular de Derecho Procesal Constitucional y Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Socio del Despacho de Abogados Badell & Grau 1985. bglegal@badellgrau.com

a los administrados, previamente determinadas por la ley y previo el cumplimiento de un procedimiento administrativo, cuando incumplen las disposiciones legales preestablecidas, con el fin de salvaguardar el interés general y el orden público.

Vamos a formular algunas consideraciones sobre la potestad administrativa sancionatoria en general y, en particular, sobre la manera como se presenta esta forma de la actividad de la administración en Venezuela, sobre todo teniendo en cuenta que la Constitución de 1999 reconoció que esa potestad sancionatoria de la administración, al igual que la judicial, está sometida a los principios que rigen el debido proceso.

Para cumplir con ese propósito haremos algunas precisiones generales sobre el origen, concepto, contenido y la delimitación de la potestad sancionatoria; luego nos referiremos a la regulación constitucional y legal de este tema en Venezuela, así como a su tratamiento doctrinal. En particular voy a resaltar la valiosa doctrina venezolana, así como también referirme a los aspectos jurisprudenciales del tema.

I. La potestad sancionatoria de la administración

1. Aparición y evolución

La noción de potestad sancionatoria es producto de una importante evolución doctrinal, jurisprudencial y legal. Recordemos que el criterio que comienza a introducirse desde la Carta Magna de 1215, es que se reconocía un monopolio judicial penal respecto de la imposición de sanciones frente a conductas tipificadas como infracciones; se impuso al Rey la norma de que ningún hombre libre podía ser detenido, preso, exiliado ni arruinado sino por *legale iudicium parium* y según la *lex terrae* (previo el juicio legal de sus pares y según la ley del país). Esto dio origen a la institución del jurado y la incapacidad represiva del monarca y del ejecutivo, pues se consideraba exclusiva de los tribunales¹.

Sin embargo, en algunos países como Alemania y Austria se produjo en el siglo XVI un reforzamiento de la potestad sancionatoria ejercida por el poder ejecutivo del Estado sobre la potestad jurisdiccional, “*que obedeció, entre otras razones, a que durante largo tiempo no estuvo consolidada una organización judicial suficiente e independiente a la*

¹ Ramón Parada, *Derecho Administrativo*, t. I, Parte General, 8° ed., Editorial Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 514.

que poder deferir el enjuiciamiento de los ilícitos de menor importancia”².

En parte de Europa durante el Estado absolutista, se postulaba la existencia de un poder de policía que reposaba en la administración pública y le permitía realizar actos, coactivos o no, para impedir o prevenir la realización de males a los miembros de la comunidad para lograr el bienestar de los súbditos³.

Posteriormente, en el siglo XVII, concretamente en el año 1607, con motivo del desarrollo y estabilidad de la actividad de los tribunales en Europa, la concepción del monopolio judicial sancionatorio fue acentuada con la decisión del *Chief Justice* Edward Coke, en el conocido caso de las “*Prohibiciones del Rey*”, mediante la cual sostuvo que el juzgamiento criminal debía ser realizado por los tribunales de la justicia, pues tales decisiones no eran guiadas por la razón natural sino por el juicio y la razón del derecho. De este modo se reconoció que, aunque la justicia se administraba en nombre del Rey, este no podía ejercerla por sí mismo, si no que existía una delegación permanente e irrevocable en los tribunales⁴. De forma que se aceptó de manera general, y así lo determinaban las leyes promulgadas entre los siglos XIII y XVIII, que las sanciones serían impuestas por las denominadas “*Justicias*”, es decir por órganos de naturaleza estrictamente judicial.

En ese sentido ALEJANDRO NIETO señala que si bien las sanciones administrativas son hoy en día, indudablemente, consecuencia del ejercicio de la potestad de policía ejercida por los órganos y entes de la administración pública, es cierto que “*Hasta el siglo XVIII, no resulta correcto, por tanto, hablar de sanciones administrativas, aunque sea por la conocida circunstancia de que, no habiendo separación de poderes, los mismos órganos, de naturaleza sustancialmente judicial, aplican toda clase de sanciones*”⁵.

En España a mediados del siglo XVIII comenzó a encomendarse de manera excepcional a determinados órganos no judiciales, la represión directa de las conductas infractoras sin necesidad de acudir a las Justicias⁶. ALEJANDRO NIETO señala al respecto que una de las normas más significativas de la época fue la Instrucción del 21-10-1768, que dio origen a

² José Garberí Llobregat, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Editorial Trivium, Madrid, 1989, p. 57.

³ José Peña Solís, *La potestad sancionatoria de la administración pública venezolana*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005, p. 33.

⁴ Ramón Parada, ob. cit., pp. 514-515.

⁵ Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4^o ed. totalmente reformada, Editorial Tecnos, Madrid, 2005, p. 53.

⁶ Id., p. 54.

la autonomía de las autoridades de policía permitiéndoles exigir multas sin necesidad de acudir a los jueces; además, a partir de dicha Instrucción se crearon los llamados “*alcaldes de barrio*”, que se establecieron en las ciudades más importantes con el objeto de velar por el cumplimiento de los bandos de policía sobre temas de alumbrado y limpieza, pudiendo imponer multas en caso del incumplimiento⁷. Posteriormente, se dictó el Real Decreto de 17-03-1782, el cual establecía lo siguiente:

Se crea una superintendencia general de policía para velar en la ejecución de las leyes, autos acordados, bandos, decretos y demás providencias tocando a la policía material y formal, corrigiendo y multando a los contraventores [...] y que estas facultades y jurisdicción del superintendente fuese por vía económica, gubernativa y ejecutiva, como son todas las leyes y bandos de policía, sin apelación o recurso [...] y en los casos en que de los procedimientos resultase descubrirse algún delito, perjuicio de tercero, o motivo de formal instancia judicial, cuidaría el superintendente de remitirlo todo al juez correspondiente⁸.

Sin embargo, reiteramos que esa regulación era excepcional, debido a que en gran parte del territorio español se conservaba el antiguo modelo de represión conforme al cual:

[...] en las villas y pueblos castellanos la represión correspondía a los alcaldes –jueces o “Justicias” y al tiempo cabezas del concejo local que era un órgano político administrativo– quienes actuaban, según la naturaleza de las causas, con o sin “estrépito judicial”, es decir, con arreglo a un procedimiento judicial o meramente gubernativo⁹.

Los alcaldes actuaban en ambos tipos de causas, judicial y administrativa, de una manera muy fluida, pues para entonces el principio de tipicidad legal no había adquirido rigidez.

A finales del siglo XVIII, con el triunfo de los principios que promovía la Revolución Francesa, en especial, el principio de separación de poderes, se adoptó nuevamente el monopolio de la potestad punitiva en la función jurisdiccional, de manera que “*la idea de que los jueces eran los únicos titulares del aludido poder represivo [...] encuentra su sustento teórico en la Europa continental, a partir de la Revolución Francesa*”¹⁰. En efecto, con el advenimiento de la separación de poderes cambia el panorama “*en la medida en que los tribunales abandonan sus antiguas*

⁷ Id., p. 55.

⁸ Id.

⁹ Id.

¹⁰ Id., p. 31.

*funciones acumuladas de administración y jurisdicción, para concentrarse únicamente en las jurisdiccionales*¹¹.

Así, la gran revolución del sistema represivo supuso la adopción del derecho penal legalizado y judicializado bajo el principio rector *nulla crimen, nulla poena sine lege; nulla poena sine lege iudicium*. Bajo esta impronta se dictó en Francia el primer Código Penal en 1791, que estuvo regido por los principios penales contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789¹².

Tras la revolución francesa, las monarquías del siglo XIX –incluso las más alejadas de los principios de la Revolución– se animaron a adoptar el nuevo sistema represivo, abandonando el Antiguo Régimen; no obstante, estas monarquías no apartaron sus propios poderes sancionatorios en virtud del viejo principio del siglo XVII, el cual consistía en el uso del poder de justicia por parte de la policía administrativa¹³.

En España, por ejemplo, el sistema represivo de policía se mantuvo hasta la entrada en vigor del Código Penal de 1848, quedando todas las penas judicializadas, sin embargo, este acontecimiento no produjo el desplazamiento total de los poderes de policía de la administración. Posteriormente entró en vigencia el nuevo Código Penal: el Real Decreto de Competencia de 1849, promulgado sobre un dictamen del Consejo de Estado que resolvió el primer conflicto entre la autoridad judicial y administrativa¹⁴.

En este sentido el Real Decreto de 1849 se inclinaba en favor de un gobernador frente al juez de primera instancia el cual reclamaba la competencia que, en principio, le confería el referido Código Penal de 1848, sin embargo, el Real Decreto estableció la existencia de la competencia subjetiva de los alcaldes para imponer multas gubernativamente, como una atribución necesaria para el desempeño de esas funciones¹⁵.

Esta decisión fue de especial importancia para la configuración del sistema administrativo español, quedando establecido que la judicialización de las faltas contenidas en el Código Penal de 1849 no eliminaba realmente los poderes represivos de los alcaldes y gobernadores,

¹¹ AA.VV. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, t. I, Parte General, Parte Especial 1, 2º ed., Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2009, p. 63.

¹² Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 4º ed., Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 163.

¹³ Id., p. 163.

¹⁴ Id.

¹⁵ Antonio Beristain, "La multa penal y administrativa en relación con las sanciones privativas de libertad", *Capítulo Criminológico, Revista Científica del Instituto de Criminología Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas la Universidad del Zulia*, N° 5, Maracaibo-Venezuela, 1977, p. 257, en <https://bit.ly/3vDxOcw>

quienes podían ejercer paralelamente los poderes judiciales y administrativos. Por tanto esto sirvió para invocar el principio de separación de poderes entre la administración y la justicia, en virtud de que la independencia de la administración podría verse comprometida si no tuviese ninguna potestad coercitiva, pues eran funciones propias del poder judicial delegados a la administración. Así quedó establecido en la práctica en el derecho español¹⁶.

De este modo para el siglo XIX quedó asentado el principio de legalidad penal en la mayoría de los países del continente europeo. Ahora bien, las diversas formas de interpretación de los principios de separación de poderes y de legalidad penal, produjo en algunos países el monopolio del poder represivo en el poder judicial y la absoluta interdicción de la administración pública para su ejercicio, mientras que en otros, derivó en una especie de paralelismo de poderes, confiriéndole por una parte la potestad sancionatoria a los tribunales y por otra, a la administración pública¹⁷.

En efecto, como afirma ALEJANDRO NIETO, durante el siglo XIX algunos países europeos siguieron vías diversas de regulación de la potestad sancionatoria de la administración pública en virtud de la distinta recepción e interpretación del principio de la separación de poderes que tuvo lugar en cada país. Reseña NIETO que:

[...] en Francia y Alemania, por ejemplo, se procedió a una radical jurisdiccionalización de la potestad sancionadora en cuanto que su ejercicio fue encomendado, con ligerísimas excepciones, a los Tribunales, mientras que en otros países, como Suiza, Austria y España, el mismo principio de la separación constitucional de poderes de modo alguno impidió a la Administración ser titular de una potestad sancionadora propia, que incluso, y aunque fuera excepcionalmente, podía ejercer casi con absoluta impunidad¹⁸.

JOSÉ PEÑA SOLÍS indica que paradójicamente:

[...] a pesar del blindaje que proporcionaba el principio de legalidad al Estado de derecho, el referido poder de policía se "coló" en el mismo, e inclusive [...] los revolucionarios franceses llegaron a justificarlo sobre la base del argumento relativo a que todos los ciudadanos tenían el deber genérico de no perturbar el orden público, razón por la cual el incumplimiento de dicho deber, bastaba por sí solo, sin necesidad de ley que lo habilitase, para legitimar el ejercicio de todas las potestades implicadas en ese poder de policía¹⁹.

Por tanto, la admisión de este poder de policía al margen absoluto del principio de legalidad sirvió de fundamento para que la administración pública ejerciera de forma válida la potestad represiva.

¹⁶ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., p. 163.

¹⁷ José Peña Solís, ob. cit., p. 33.

¹⁸ Alejandro Nieto, ob. cit., p. 53.

¹⁹ José Peña Solís, ob. cit., pp. 33-34.

En el sistema español, durante el siglo XX comenzó a desarrollarse la potestad sancionatoria debido a una serie de leyes que tendieron a conferir dicho poder a los órganos centrales; en primer lugar, durante la dictadura de Primo Rivera, se dictó el Decreto-Ley de 18-05-1926 que establecía que en materia gubernativa y disciplinaria el gobierno usaría las facultades discrecionales en la adopción de medidas e imposición de sanciones sin otro límite más que el bienestar de la nación, todo ello conjuntamente con la atribución de facultades sancionatorias a los órganos de la administración central. Luego, en la Segunda República, se dictó la Ley de Defensa de la República de 1931; posteriormente, la administración logra alcanzar mayor protagonismo represor en 1939; y finalmente, en el régimen franquista, se produjo de forma ampliamente desmedida la potestad administrativa de sanciones “*convirtiendo lo penal en administrativo*”, en virtud de la atribución *prima facie* a la administración de sancionar algunas conductas en materias como urbanismo y publicidad²⁰.

A esta situación histórica se le suma el fenómeno de despenalización, el cual surgió como un proceso generalizado en los países europeos, que supuso el traslado del poder represivo desde los jueces penales a la administración sobre los llamados “*delitos bagatela*”, que eran delitos merecedores de sanciones muy leves. Sin embargo en esta instancia se permitía la intervención del juez en caso de existir alguna discrepancia con el infractor²¹.

RAMÓN PARADA sostiene que este proceso surgió como una configuración de determinados ilícitos penales, civiles y administrativos cuya represión era encomendada a la vía administrativa sin necesidad de una posterior intervención judicial²². Además, en algunos ordenamientos jurídicos como los de Suiza, Austria y Portugal, se llevaron a cabo operaciones legislativas de despenalización de determinadas conductas, lo que permitió dotar a la administración pública de poderes represivos, acompañado de regulaciones materiales y procedimentales de la actividad represiva sancionatoria de la administración²³.

Al respecto, indica GARBERÍ LLOBREGAT que:

[...] en los Estados liberal y social se producen una serie de circunstancias que colaboraron decisivamente a la expansión del poder sancionatorio gubernativo, como lo son el mayor intervencionismo estatal en campos sociales y económicos diversos, el aumento de la actividad administrativa del

²⁰ José Garberí Llobregat, ob. cit., pp. 52-53.

²¹ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., p. 164.

²² Ramón Parada, ob. cit., pp. 518-519.

²³ Véase Ramón Parada, ob. cit., pp. 518-519 y García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., pp.165-166.

Estado, la expansión de la legislación especial o el auge del fenómeno despenalizador²⁴.

A mitad del siglo XX, aún se cuestionaba el ejercicio de la potestad sancionatoria por la administración pública en virtud de que este gran poder represivo no estaba limitado por garantías individuales, pues su ejercicio implicaba una enorme incidencia sobre ciertos derechos individuales tales como la libertad y la propiedad. Sin embargo, la doctrina poco a poco comenzó a abandonar sus antiguos planteamientos de monopolización judicial del ejercicio de *ius puniendi* y fue promoviendo la idea de que la actividad represiva de la administración pública debía estar rodeada de ciertas garantías sobre la base del principio de legalidad penal, obteniendo finalmente su reconocimiento por parte de los órganos jurisdiccionales, y la constitucionalización de la potestad sancionatoria de la administración pública²⁵.

LUCIANO PAREJO afirma que el conferimiento de la potestad sancionatoria a la administración pública, *“responde a una necesidad práctica o real, organizativa y de funcionamiento del Estado en el cumplimiento de su función, necesidad que la evolución misma del Estado no ha hecho más que incrementar”*²⁶.

La Revolución francesa, el constitucionalismo moderno, los procesos y fenómenos que han surgido en torno a la despenalización y la consideración de que no puede haber administración sin esta potestad, ha traído como consecuencia el reconocimiento por parte de la doctrina, luego de la jurisprudencia y después de la Constitución y la ley de la existencia de un único poder represivo del Estado, dividido en dos ramas: la penal y la administrativa. De forma que la rama penal, derivada del ejercicio de la función judicial, estaría destinada a condenar las conductas constitutivas de delito y la rama administrativa que se endereza a reprochar los ilícitos considerados como infracciones administrativas y, tiene como fin la protección de determinados bienes jurídicos como lo son el interés general y la eficacia del orden jurídico administrativo²⁷.

2. Concepto

La potestad sancionatoria es una de las típicas manifestaciones de la actividad de la administración, por medio de la cual los órganos del poder público, previamente facultados por la ley para ello (principio de legalidad) imponen sanciones, previamente definidas en la ley, por la

²⁴ José Garberí Llobregat, ob. cit., p. 53.

²⁵ José Peña Solís, ob. cit., p. 34.

²⁶ Luciano Parejo citado por José Peña Solís, ob. cit., p. 53.

²⁷ Véase Daniela Urosa Maggi, “Aspectos fundamentales de la potestad disciplinaria judicial”, *El Derecho Público a los 100 primeros números de la Revista de Derecho Público*, EJV, Caracas, 2006, pp. 201 y ss.

comisión de hechos o la omisión de actuaciones establecidos en la ley como faltas en cuanto ponen en riesgo o atentan contra el orden público.

La doctrina define de forma más o menos amplia la potestad sancionatoria de la administración como una manifestación de la actividad de policía que se corresponde con aquella dirigida al mantenimiento del orden público (entendido en sentido amplio), mediante la limitación de las actividades privadas. La potestad sancionatoria, en principio, forma parte del “conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública”²⁸. De esta forma, ALEJANDRO NIETO con sabiduría indica que:

[...] el Derecho Administrativo Sancionador es, como su mismo nombre lo indica, Derecho Administrativo engarzado directamente en el Derecho público estatal y no un Derecho penal; de la misma manera que la potestad administrativa sancionatoria es una potestad aneja a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos. No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo Derecho Penal Administrativo haya sustituido desde hace muchos años por el más propio de Derecho Administrativo Sancionador²⁹.

La potestad sancionatoria de la administración es la facultad pública que permite imponer medidas restrictivas a los administrados, en aras de “hacer más eficaz el ejercicio de otras potestades que el Ordenamiento atribuye a la Administración para satisfacer intereses generales”³⁰. De forma que la potestad sancionatoria no es un fin en sí mismo, sino un medio dirigido a la preservación del ordenamiento jurídico administrativo y el alcance de determinado cometido de interés general³¹. En efecto:

La potestad sancionatoria surge de la necesidad de controlar las posibles infracciones por parte de los particulares respecto de los deberes administrativos que el ordenamiento jurídico-administrativo les impone, corrigiendo así la infracción y reprimiendo además la conducta ilícita a través de una sanción, ello con la finalidad de mantener el orden público que a la Administración corresponde tutelar³².

²⁸ Fernando Garrido Falla, “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa”, conferencia pronunciada por el autor en el Instituto de Estudios Políticos el 23-04-1953.

²⁹ Alejandro Nieto, ob. cit., pp. 25-27.

³⁰ Ángeles de Palma del Teso, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996, p. 38.

³¹ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 23-06-2004 (caso Carlo Palli).

³² Id.

3. Delimitación

La potestad sancionatoria consiste en una manifestación del *ius puniendi* del Estado, que ejerce la administración pública a través de la actividad de policía, por medio de la cual impone sanciones a los administrados, previamente determinadas en la ley, cuando incumplen o contravienen las disposiciones legales preestablecidas, con el fin de salvaguardar el interés general y el orden público.

A objeto de delimitar el concepto de potestad sancionatoria, tengamos en cuenta la discusión doctrinaria que existe en torno a si debe incluirse la potestad disciplinaria dentro de la potestad sancionatoria de la administración, o por el contrario, se trata de dos potestades diferenciadas.

Un determinado sector de la doctrina –EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS FERNÁNDEZ, MARIENHOFF, JOSÉ CANASI y MONTORO PUERTO– considera que la potestad sancionatoria incluye no solo el poder de la administración de penar a todos los administrados, sino además, la facultad de imponer castigos dirigidos exclusivamente a las personas que tienen una relación especial de sujeción con la administración pública, estos son, los funcionarios y empleados administrativos, es decir, los agentes de la administración pública tanto centralizada como descentralizada política o administrativamente³³.

Por ejemplo MARIENHOFF ha señalado que la potestad sancionatoria de la administración es la atribución que le compete a esta para (i) imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de estos contrarios a lo ordenado por la administración, y (ii) para imponer sanciones disciplinarias “a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales”³⁴.

De otra parte, MONTORO PUERTO explica al respecto que:

[...] el hecho de que mediante aquella (sancionatoria) se tienda a reprimir las infracciones debidas a incumplimiento de deberes genéricos de los ciudadanos y mediante la otra (disciplinaria) a los de carácter específico nacidos de una relación especial de sujeción, no es obstáculo para estimar que, en ambos casos, la administración actúa por idénticas razones y el fundamento de la potestad en virtud de la cual impone sanciones sea el mismo³⁵.

Sin embargo, otra parte de la doctrina considera que tal posición está hoy en día superada, teniendo en cuenta que si bien la sanción

³³ José Canasi, *Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte General, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1974, pp. 221-223.

³⁴ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 3º ed. actualizada, Buenos Aires, 1982, pp. 608 y ss.

³⁵ Miguel Montoro Puerto citado por Daniela Urosa Maggi, ob. cit., p. 203.

administrativa y la sanción disciplinaria coinciden formalmente, esto es, en su forma de exteriorización, ambas responden al ejercicio de potestades administrativas diferenciadas que pueden coexistir porque cada una persigue cometidos diferentes –poder propiamente de represión y poder de organización– y por tanto, no es una tributaria de la otra³⁶.

Así lo ha afirmado inclusive la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 01-10-1998 (caso Aníbal Ricardo Pirela Rodríguez), cuando estableció que *“la potestad disciplinaria es totalmente independiente del poder punitivo de tipo general con que cuenta el Estado, el cual, adicionalmente, no deriva de este poder estatal, sino que por el contrario, tiene un origen y régimen jurídico propio”*.

De igual modo señala la profesora UROSA MAGGI que:

Tampoco es la potestad disciplinaria, inherente ni derivada del poder punitivo estatal, pues no está concebida en cuanto poder de represión típico y exclusivo de los órganos del Poder Público, únicos con capacidad de imperio, sino que es atributo de la Administración en cuanto organización que es, tal como sucedería respecto de cualquier ente organizado, incluso de naturaleza privada, a fin de ejercer control sobre la actividad de sus miembros y en consecuencia sobre la eficacia de la actuación de ese aparato, de esa organización³⁷.

ARAUJO-JUÁREZ con el mismo criterio distingue entre las sanciones orientadas a la protección del orden general –entendido como la potestad sancionatoria correctiva– y las que se sitúan dentro de una relación especial de sujeción, entendida como potestad sancionatoria disciplinaria. Respecto a esta última indica que:

La doctrina distingue “cualitativamente” tales sanciones de las anteriores, situando las diferencias fundamentales según que los sujetos activos –personas físicas o jurídicas– de la infracción estén inmersos en una previa relación especial de sujeción con la Administración Pública. Asimismo la finalidad perseguida es diferente a las de las sanciones de protección del orden general, por cuanto en aquellas privaría el aspecto de “autoprotección” de la Administración Pública y sus intereses, del orden disciplinario de las funciones, del buen funcionamiento de la concesión del servicio público, etc.; mientras que en las sanciones de protección del orden general privaría el interés por el mantenimiento del orden y la paz social en general³⁸.

Consideramos que la potestad disciplinaria y la potestad sancionatoria persiguen fines distintos. La primera se corresponde con un fin de instrucción, que busca poner en orden las conductas de los funcionarios

³⁶ Daniela Urosa Maggi, ob. cit.

³⁷ Id.

³⁸ José Araujo-Juárez citado por Jesús Rojas Hernández, *Los principios del procedimiento administrativo sancionador como límites de la potestad administrativa sancionadora*, Ediciones Paredes, Caracas, 2004, p. 49.

o personas que se encuentran en una relación especial de sujeción respecto de la organización administrativa pública, para asegurar que las funciones públicas sean ejercidas de forma regular y eficiente, mediante sanciones como la amonestación, suspensión en el cargo, postergación en el ascenso, remoción o destitución, entre otras³⁹; mientras que la segunda está dirigida a proteger y asegurar el orden público o interés general y puede ser ejercida sobre una pluralidad de sujetos (cualquier persona), esté o no sujeta a una relación especial de sujeción. De allí que, necesariamente, la doctrina haya tenido que diferenciar una potestad de la otra.

4. Sanciones administrativas

La sanción, en sentido general, consiste en una retribución o consecuencia negativa dispuesta por el ordenamiento jurídico como respuesta a la realización de una conducta que infringe una disposición legal. En concreto, la sanción “administrativa” es el producto de una decisión impuesta a un administrado por la administración pública. Esta sanción administrativa es la consecuencia de la potestad represiva de la administración pública inherente a la actividad administrativa⁴⁰, entendida como un mal infligido por la administración al administrado por una conducta reprochable que debe estar legalmente tipificada en el ordenamiento jurídico administrativo.

BARTOLOMÉ FIORINI señala que toda sanción administrativa “*es manifestación de las funciones que corresponden a la función administrativa y por lo tanto es y debe ser un acto administrativo*”, además, agrega que es una “*creación normativa estatal*”⁴¹. Por su parte, DROMI sostiene que las sanciones administrativas “*son las que se aplican a los habitantes del Estado, por faltas que cometen, al incumplir el deber administrativo impuesto o al cumplirlo de forma irregular o deficiente*”⁴².

En la doctrina española, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ han definido la sanción administrativa como “*un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal*”⁴³. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Superior Español ha definido la sanción administrativa como aquella que “*implica la imposición por la Administración de un perjuicio jurídico al*

³⁹ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 5° ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 263-265.

⁴⁰ Bartolomé, A. Fiorini, *Derecho Administrativo*, t. II, 2° ed. actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, p. 179.

⁴¹ Id., p. 178.

⁴² Roberto Dromi, ob. cit., pp. 266-267.

⁴³ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., p. 163.

sancionado por haber incurrido en una actividad ilegal tipificada por el ordenamiento jurídico como infracción”⁴⁴.

Las sanciones administrativas también han sido definidas como “penas en sentido técnico impuestas por la Administración, utilizando sus prerrogativas, y, por ello, por medio de actos administrativos ejecutivos”⁴⁵.

En consecuencia de los anterior, podemos definir la sanción administrativa como el acto administrativo dictado por la administración pública, previo el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido, que consiste en la imposición de una aflicción, mal o detrimento en la esfera jurídica del administrado, previamente determinado por la ley, por la comisión de una infracción administrativa, igualmente establecida en la ley. Esta sanción administrativa es la consecuencia jurídica negativa de carácter administrativo, que deriva de la verificación –mediante procedimiento– de una infracción, cometida por personas naturales o jurídicas, que contraviene disposiciones legales de naturaleza administrativa.

Las sanciones administrativas pueden manifestarse de diversas formas, de allí que la doctrina haya dispuesto distintos criterios de clasificación. Veamos algunos de ellos:

A. Según la norma infringida

Una clasificación es aquella que tiene como criterio clasificador la norma o disposición infringida por el administrado y por ello distingue entre las llamadas “sanciones penales-administrativas” o “administrativas en sentido estricto”, las sanciones disciplinarias y las sanciones contractuales.

Así pues, las sanciones administrativas en sentido estricto son aquellas que se imponen como consecuencia de una violación a las disposiciones que tutelan el orden público general y abstracto⁴⁶. En este orden, las sanciones administrativas en sentido estricto son las que están dirigidas al control de orden social general y que por su mayor alcance en el orden administrativo en su régimen debe ser aplicable con mayor rigor las garantías constitucionales. Las sanciones administrativas en

⁴⁴ Véase sentencia del Tribunal Superior de España del 10-04-2008, cit. en Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M. Bueno Armijo, *Derecho administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 63.

⁴⁵ Adolfo Carretero Pérez y Adolfo Carretero Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2º ed., Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1995, p. 172.

⁴⁶ Juan Carlos Sanguinetti, *Impugnación y control judicial de las sanciones administrativas. Sus particularidades a la luz de los principios y garantías constitucionales aplicables*, en <https://bit.ly/3F73sC9>

sentido estricto pueden ser clasificadas a su vez en sanciones generales o especiales, dependiendo de si están dirigidas al control de orden social general o al control y efectividad de sectores de la acción administrativa tales como el urbanismo, sanidad, seguridad social, libre competencia, consumo, comercio, entre otros⁴⁷. Como señala CASSAGNE:

[...] las sanciones penales-administrativas se pueden clasificar conforme a la materia en que se imponen y así desde las sanciones de policía general y especial –incluidas las relativas a la policía que el Estado ejerce sobre los bienes del dominio público– hasta las sanciones de naturaleza tributaria⁴⁸.

En efecto, dentro de las sanciones penales-administrativas se incluyen especialmente aquellas dirigidas a perseguir y castigar las conductas antijurídicas relacionadas con la vulneración de bienes jurídicos vinculados a los tributos, en aras de proteger el orden económico⁴⁹.

Como ha señalado CARLOS WEFTE, “*el Derecho sancionador, sector del ordenamiento que orienta el ejercicio de la máxima coacción estatal a la protección de los valores fundamentales de la sociedad, encuentra justificación en la protección del orden económico*”, de forma que:

[...] la sanción es, así, reacción frente a la violación de la norma tributaria, que pone de manifiesto la preeminencia del valor protegido por la regla fiscal –el orden económico, y la solidaridad social instrumentalizada en la distribución equitativa de las cargas públicas de acuerdo con la ley–, sirve a su protección y exterioriza –por ello– el mandato estatal de obediencia a la norma. Esta respuesta, la pena, tiene siempre lugar a costa del responsable por haber infringido la norma, en este caso, tributaria⁵⁰.

De otra parte, las sanciones disciplinarias son las que la administración impone a los integrantes de sus cuadros funcionales cuando verifican un comportamiento que “*altere, o sea susceptible de alterar, el buen funcionamiento de sus servicios, y tienen origen en el poder de mando derivado de la existencia de la relación jerárquica*”.

Por último, las sanciones contractuales, como su nombre lo indica, son aquellas que puede aplicar la administración con ocasión del incumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de una relación

⁴⁷ José Peña Solís, ob. cit., p. 323.

⁴⁸ Véase Juan Carlos Cassagne, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 12^o ed., La Ley, Buenos Aires, 2018, p. 250. Cit. en Juan Carlos Sanguinetti, ob. cit., p. 4.

⁴⁹ Carlos Weffe, “El poder sancionador tributario de los municipios venezolanos”, en AA.VV., *Temas sobre Tributación Municipal en Venezuela*, AVDT, Caracas, 2005, p. 466, en <https://bit.ly/3KBcqJ8>

⁵⁰ Carlos Weffe, “Panorámica general del sistema sancionador tributario aplicable al impuesto sobre la renta en Guatemala”, en *Ustitia Et Pulchritudo*, Vol. 2, N^o 2, 2021, pp. 33-77, en <https://bit.ly/3OUJMFw>

contractual con la administración. Estas sanciones administrativas contractuales tienen origen en el respectivo acuerdo de voluntades⁵¹.

Recapitulando, las sanciones administrativas se pueden estructurar bajo distintas formas, dependiendo de la fuente de donde surjan sanciones derivadas de la policía administrativa cuya fuente es la ley y va dirigida al orden público en sus distintas manifestaciones y las sanciones que derivan de las actividades regulatorias; hay sanciones disciplinarias que tienen la fuente en la ley estatutaria; y sanciones provenientes de la infracción de incumplimiento de los contratos⁵².

B. Según la naturaleza del mal infligido al administrado

Otro criterio de clasificación de las sanciones administrativas depende de la forma en que la administración interviene en la esfera jurídica de los administrados en el momento de aplicar la sanción.

Aquí tenemos las sanciones administrativas de naturaleza económica que inciden directamente sobre los bienes e intereses económicos del administrado sancionado. Entre estas sanciones de naturaleza económica destacan las de finanzas dentro del derecho tributario, aduanero y fiscal, tales como el recargo, la multa, intereses punitivos, comiso, retención, caducidad, suspensión de las publicaciones, entre otros⁵³.

También hay sanciones prohibitivas o interdictivas, que pueden consistir en la inhabilitación para ejercer cargos públicos, la suspensión temporal de permisos y licencias, inhabilitación para solicitar autorizaciones para prestar determinados servicios públicos⁵⁴. Como puede observarse, este tipo de sanciones están dirigidas a coartar o limitar la actividad desplegada por la persona sujeta a la sanción. En efecto, este tipo de sanciones no pecuniarias tienen por finalidad impedir que la conducta infractora del administrado persista en perjuicio del interés general.

II. La potestad sancionatoria de la administración en Venezuela

1. Regulación constitucional y legal

La Constitución de 1999 reconoció que la potestad sancionatoria de la administración, al igual que la actividad jurisdiccional de los tribunales penales es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, y como tal

⁵¹ Juan Carlos Sanguinetti, ob. cit., p. 4.

⁵² Carlos Luis Carrillo Artilles, *Modalidades del poder sancionador estatal*, en <https://bit.ly/3P38hkC>

⁵³ Roberto Dromi, ob. cit., pp. 263-265.

⁵⁴ José Peña Solís, ob. cit., p. 323.

está sometida a los principios que rigen el debido proceso. De esta forma, la Constitución de 1999 extendió el ámbito de aplicación del principio de legalidad penal recogido en las constituciones anteriores a todas las actuaciones administrativas, consolidando de esta forma el principio de legalidad sancionatorio⁵⁵.

Esos principios quedaron recogidos en el artículo 49 de la Constitución, en igual sentido para los procesos judiciales como para los administrativos, e incluyen los principios de legalidad, tipicidad, la garantía del debido proceso y derecho a la defensa, proporcionalidad, irretroactividad de las leyes, presunción de inocencia, *non bis in ídem* y de prescripción. En efecto, dispone el artículo 49 de la Constitución que:

Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

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

2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.

3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

⁵⁵ Id., p. 57.

8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas.

En efecto, desde la Constitución de 1811 hasta la de 1961 solo se había previsto el principio de legalidad penal, según el cual los ciudadanos no podían “*ser reconvenidos en juicio, acusados, presos ni detenidos sino en los casos, y en las formas determinadas por la Ley*” (art. 158 de la Constitución de 1811), mas no se había reconocido expresamente la potestad sancionatoria de la administración, como lo hizo la Constitución de 1999.

Sin embargo, pese a que la potestad sancionatoria de la administración no tuvo asidero constitucional en todo el siglo XIX y casi todo el siglo XX, la misma estuvo contemplada en variados instrumentos normativos dictados a partir de 1830, año en el que se creó por ley, el 14-10-1830, la Tesorería Nacional, que fue uno de los primeros órganos contralores de la nueva nación, cuyas funciones eran las de centralizar la contabilidad estatal y ejercer control fiscal previo de los gastos del Estado⁵⁶. Esta ley estableció una serie de normas que atribuyeron la potestad sancionatoria a órganos de la administración, así por ejemplo, el artículo 37 sobre los jefes políticos de los cantones, dispuso que “*Los jefes políticos podrán imponer y exigir coactivamente multas desde uno hasta veinticinco pesos y arrestos que pasen de tres días, a los que desobedezcan sus órdenes, precediendo la exposición breve del motivo*”⁵⁷. Asimismo, en su artículo 52 dicha ley estableció que:

[...] los alcaldes municipales deben promover el orden y tranquilidad, la decencia y moralidad pública cuidando de la observancia de la Constitución, de las leyes y de las órdenes superiores que les comunique el jefe político a quien están inmediatamente subordinados en estas materias.

Esta misma ley en su artículo 93 estableció una sanción que puede calificarse como administrativa sobre la privación del empleo o cargo. En este sentido, dispuso que:

La falta de cumplimiento de cualquier ley o decreto del Congreso, sea por lentitud, negligencia u omisión culpable, sea por pura malicia, será castigada en el funcionario público que la cometa, en el primer caso con la privación del empleo o cargo y resarcimiento de perjuicios; y en el segundo además de estas penas, con la inhabilitación perpetua para obtener otro

⁵⁶ Véase Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, “80 años al servicio del Estado y del pueblo venezolano”, Publicado en *Correo del Orinoco*, 09-10-2018, en <https://bit.ly/3vBNoVT>

⁵⁷ Ley del 14-10-1830 sobre el régimen y organización política de las provincias, en Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela 1830-1840.

cargo público, a no ser que incurra en casos que por las leyes vigentes tengan señalada pena mayor.

Posteriormente, en mayo 1836, se sancionó la Ley de Elecciones⁵⁸, que estableció algunas sanciones de naturaleza administrativa como la inhabilitación; así, el artículo 63 dispuso que:

Los funcionarios públicos que omitan el cumplimiento de alguno o algunos de los deberes que en materia de elecciones les impone la Constitución o la presente ley, son culpables por mal desempeño de sus funciones, y serán juzgados y castigados con la deposición de sus destinos e inhabilitados para obtener otros de confianza u honor por cuatro años.

El artículo 69 *ejusdem* dispuso que:

Los notables, el juez de parroquia y conjuces que no desempeñen sus encargos o los que los desempeñen mal [...] serán multados por el concejo municipal del respectivo cantón, ante quien se justifique el hecho, con diez pesos cada uno por cada individuo que incluyan o admitan ilegalmente.

De manera que la mencionada ley estableció una infracción administrativa y su sanción respectiva, y, además, le atribuyó la potestad de sancionar al concejo municipal.

Otras leyes dictadas entre 1840 y 1850 también contenían sanciones de naturaleza administrativa, como la Ley del 31-03-1841 sobre las oficinas de correo⁵⁹, la cual en su capítulo "*De la responsabilidad y penas en que incurren los que contravienen a esta ley*", clasificó las faltas en graves, menos graves y leves, y estableció las sanciones pecuniarias correspondiente a las infracciones cometidas. Así, su artículo 37 dispuso que:

[...] las faltas se dividen en graves, menos graves y leves. Las faltas graves se castigarán con multas que no bajen de cincuenta pesos, o con prisión de quince a cuarenta y cinco días. Las faltas menos graves se castigarán con multas desde dos a veinte pesos o prisión desde uno a diez días. Las faltas leves se castigarán con la mitad de la pena señalada a las menos graves.

Asimismo, la Ley del 07-03-1849, que reformó el Código de Instrucción Pública sobre Catedráticos de las Universidades⁶⁰, estableció que por faltar a sus deberes los catedráticos debían ser sancionados con multa, suspensión o destitución (art. 1), además que los catedráticos por faltas leves serían amonestados por el rector, vicerrector o junta directiva (art. 7).

Más adelante, en la segunda década del siglo XX, se promulgó una serie de leyes, cuyas disposiciones profundizaron el contenido sancionatorio al que nos hemos referido. Entre estas leyes podemos mencionar,

⁵⁸ Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela 1830-1840.

⁵⁹ Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela 1841-1850.

⁶⁰ Id.

por ejemplo, la Ley de Ejercicio de la Farmacia de 1928⁶¹, la cual dispuso sanciones de naturaleza administrativa como la suspensión del ejercicio de la profesión a quienes incurriesen en las infracciones que identifica la ley (art. 18), multas y decomiso (art. 19). Además, estableció que cuando la infracción solo constituyera una falta, le corresponderá a la autoridad de sanidad imponer la sanción correspondiente (art. 17).

De la misma forma, la Ley de Estupefactivos de 1934 estableció sanciones como multas, arrestos, anulación de la matrícula, suspensión del ejercicio de la profesión y la clausura del establecimiento y además dispuso que los funcionarios competentes para imponer estas sanciones eran el ministro de salubridad y agricultura y el director de sanidad del Distrito Federal⁶².

Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, las leyes sancionadas a partir de entonces continuaron atribuyendo el ejercicio de la potestad sancionatoria a determinados órganos de la administración pública. Así por ejemplo, la Ley Orgánica de Identificación de 1973⁶³, en el artículo 26, dispuso que los mayores de 18 años que incumplieran con la obligación de obtener su cédula de identidad y quienes incumplieran con la obligación de renovar su cédula de identidad serían sancionados con las multas que determinaba esta ley y dichas sanciones “*serán impuestas por las autoridades de identificación, quienes podrán abstenerse de aplicarlas cuando, a su juicio, existan motivos que justifiquen la falta de cumplimiento a las expresadas obligaciones*”.

Otras leyes establecían sanciones de naturaleza administrativa como el arresto, así como la conversión de multas en arrestos, como por ejemplo la Ley de Mercado de Capitales de 1975⁶⁴ que dispuso en su artículo 138 “*Cuando el sancionado no pague la multa, se la convertirá en arresto*”. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1998⁶⁵, dispuso en su artículo 93 que “*los Jueces sancionarán [...] de ocho días de arresto, a quienes irrespetaren a los funcionarios o empleados judiciales; o a las partes que ante ellos actúen*”; el artículo 94 del mismo modo estableció que “*los tribunales podrán sancionar [...] con arresto hasta por ocho (8) días, a los abogados que intervienen en las causas de que aquéllos conocen*”.

Posteriormente se sancionó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981⁶⁶, que expresamente establece como distintas categorías de ilícitos los penales, civiles y administrativos, diferenciándolos

⁶¹ Gaceta Oficial N° 16.551 del 07-07-1928.

⁶² José Peña Solís, ob. cit., p. 46.

⁶³ Gaceta Oficial N° 29.998 del 04-01-1973.

⁶⁴ Gaceta Oficial N° 1.744 Extraordinario del 22-05-1975.

⁶⁵ Gaceta Oficial N° 5.262 Extraordinario del 11-09-1998.

⁶⁶ Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01-07-1981.

entre sí. En efecto, el artículo 101 dispone que *“La sanción prevista en el artículo anterior se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que haya lugar. Igualmente, quedan a salvo las demás sanciones previstas en la Ley de Carrera Administrativa”*.

2. Doctrina

En Venezuela, el tema de la potestad sancionatoria ha sido estudiado por una valiosa doctrina. Al igual que en el derecho comparado, en Venezuela la noción, esencia y límites de la potestad sancionatoria de la administración pública partieron de un extraordinario desarrollo doctrinario, que luego sería recogido por la jurisprudencia nacional y finalmente por la Constitución y la ley.

Téngase en cuenta, en primer lugar, a TULLIO CHIOSSONE quien, con una orientación dirigida al estudio de derecho penal, consideraba que la rama de derecho sancionatorio pertenecía al derecho penal y en este sentido llegó a afirmar que *“el Derecho Administrativo no es ‘sancionador’, pero dentro de su preceptiva crea tipos de naturaleza penal en algunos casos en que se transgreden los deberes jurídicos frente a la Administración”*⁶⁷.

La doctrina administrativista ha considerado lo contrario. CECILIA SOSA GÓMEZ señaló que los principios aplicables a la actividad represiva administrativa son de orden constitucional, no penal, por lo que debía abandonarse el criterio de la existencia de un “derecho penal administrativo”. Para SOSA GÓMEZ *“la Constitución de la República de Venezuela consagra un bloque normativo base del Poder Sancionador del Estado, en sus diversas manifestaciones, todo ello en consonancia con la doctrina dominante: como es la existencia del ius puniendi único del Estado”*. En este orden SOSA GÓMEZ señaló que el ejercicio de la potestad sancionatoria en el contexto constitucional:

[...] viene a limitar el ejercicio de los derechos individuales, a los que el Estado sobrepone un interés público y social. Por ello el objetivo fundamental de la actividad administrativa represiva, no es la sanción en sí misma, sino evitar que el daño se produzca⁶⁸.

De otra parte, HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ, sobre la potestad sancionatoria de la administración señaló que:

[...] el Derecho Sancionatorio es la rama del Derecho Administrativo que estudia el ejercicio del ius puniendi, ejercido por la Administración, ya que esta potestad punitiva del Estado se manifiesta en la represión de los delitos y de las penas que corresponde en el ámbito sustantivo al Derecho Penal y

⁶⁷ Tulio Chiossone, *Sanciones en Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973, p. 60.

⁶⁸ Cecilia Sosa, “La naturaleza de la potestad administrativa sancionatoria”, *Las formas de la actividad administrativa*, Funeda, Caracas, 1996, pp. 245-246.

en el adjetivo al Enjuiciamiento Criminal y, en la infracción administrativa cuya aplicación corresponde a los órganos de la Administración, y en consecuencia, está sometida en su parte tanto sustantivo como procedimental al Derecho Administrativo, conformando una especialidad dentro del mismo denominado Derecho Sancionatorio o Derecho Represivo⁶⁹.

De esta forma, según HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ, la potestad sancionatoria “*Está dirigida a penar la falta del administrado derivada del incumplimiento de una norma legal preexistente, cuya obediencia tutela la Administración*”⁷⁰. Es la facultad-deber de la administración de imponer sanciones administrativas, las cuales son a su vez definidas como “*un mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal*”⁷¹.

BREWER-CARÍAS, ha definido la potestad sancionatoria como “*el poder de sancionar determinadas conductas que contraríen disposiciones de la ley*”, que puede establecerse “*tanto en relación a los funcionarios públicos como en relación a la actuación de los particulares*”. BREWER-CARÍAS considera que la potestad sancionadora de la administración está necesariamente sometida a las garantías del debido proceso, el cual, junto con el acceso a la justicia y el derecho a la tutela judicial efectiva, es la más importante de las garantías constitucionales⁷².

Por su parte, JOSÉ PEÑA SOLÍS⁷³, la define como:

[...] la situación de poder originada en una norma expresa de la Constitución que faculta a la Administración Pública para infligir un mal a los ciudadanos, que en términos generales no se traduce en privación de la libertad, cuando éstos infrinjan una orden o prohibición definida en una norma legal, previa determinación de la culpabilidad del imputado, mediante el debido procedimiento administrativo.

Y además identificó como “ejes básicos” de la potestad sancionatoria en general, y en particular de la administrativa: “*a) las infracciones, que por supuesto están estrechamente vinculadas con el principio de tipificación y con la reserva legal; b) las sanciones administrativas, también vinculadas con las garantías de la tipificación y la reserva legal; y,*

⁶⁹ Hildegard Rondón De Sansó, “La potestad sancionatoria en el derecho venezolano”, *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Caracas, 1996, p. 238.

⁷⁰ Hildegard Rondón de Sansó, *Teoría general de la actividad administrativa, organización/actos*, Ediciones Liber, Caracas, 2000, p. 45.

⁷¹ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, ob. cit., p. 163.

⁷² Véase Allan R. Brewer-Carías, *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, 5° ed., EJV, Caracas, 1999; y “La garantía del debido proceso respecto de las actuaciones administrativas, y su desconstitucionalización en Venezuela por el Juez contencioso administrativo. Análisis jurisprudencial” en *Revista de Derecho Público*, N° 141, EJV, Caracas, 2015, pp. 179-190.

⁷³ José Peña Solís, ob. cit.

c) *el debido procedimiento previo*". Todos esos ejes, de acuerdo con el autor, encuentran un sólido sustento normativo configurado en forma de garantías en el artículo 49 de la Constitución, y más específicamente en los numerales 1, 2, y 6 de dicho artículo.

DANIELA UROSA MAGGI también ha hecho importantes consideraciones sobre la potestad sancionatoria, a la que –como ya comentamos– diferencia de la potestad disciplinaria, en tanto que:

[...] el ejercicio de la potestad sancionatoria no se verifica en el seno de una relación específica frente a determinado particular, sino con ocasión de la sujeción existente entre la generalidad de los administrados y la Administración, surgida simplemente del poder de imperio de ésta frente a aquéllos, en aras del interés general⁷⁴.

En algunos de los estudios de VÍCTOR HERNÁNDEZ-MENDIBLE, dedicados a la potestad sancionatoria, resalta que los derechos humanos constituyen un límite a la actividad estatal de todo órgano o funcionario del Estado en situación de poder, y como consecuencia, explica que la potestad sancionatoria está condicionada a criterios procesales, y está sujeta, a su vez, al ejercicio del denominado control de convencionalidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en virtud de la consagración del derecho al debido proceso en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8). Es por ello que todo ejercicio de dicha potestad que viole o menoscabe los derechos reconocidos por la referida Convención será ilícito⁷⁵.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE expresa que:

[...] cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, [...] éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al ordenamiento jurídico, sino que además implica la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención⁷⁶.

JOSÉ GREGORIO SILVA, de otra parte, también ha realizado un importante aporte en el estudio de todas y cada una de las garantías del debido proceso legal, y sostiene que cuando nos referimos al debido proceso consagrado en el artículo 49 constitucional:

[...] no se trata solo de la existencia del proceso en sí mismo como hecho objetivo, sino que debe tener cobertura en la ley, adecuado, que se trate de un proceso efectivamente garantista, y que no se trate solo de una mascarada, para dar apariencia de legalidad [...] No se trata meramente del cumplimiento de las formas que pudiese contener la norma que regula el

⁷⁴ Daniela Urosa Maggi, ob. cit., p. 200.

⁷⁵ Víctor Rafael Hernández-Mendible, "Los criterios procesales que condicionan la potestad administrativa sancionatoria", *Revista Derecho & Sociedad*, N° 54 (II), Caracas, 2020, pp. 1-3.

⁷⁶ Id., p. 3.

proceso, sino que exige igualmente el cumplimiento de elementos subjetivos como en el caso de la presunción de inocencia⁷⁷.

3. Jurisprudencia

En Venezuela a través de la jurisprudencia se ha explicado también este tema de la potestad sancionatoria de la administración. Tengamos presente por ejemplo que luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, cuando aún no se habían regulado constitucional ni legalmente los límites de la potestad sancionatoria, la Corte Suprema de Justicia estableció el criterio según el cual los órganos y entes de la administración pública, al momento de ejercer la potestad sancionatoria debían estar sujetos al principio de legalidad penal, dispuesto en los artículos 60.2 y 69 de la Constitución para el ejercicio de la jurisdicción penal, con el objeto de asegurar la tutela de las garantías de los ciudadanos frente al poder sancionatorio de la administración pública.

Entre esas decisiones, destaca en primer lugar la sentencia de fecha 05-06-1986 de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas (caso Difedemer, C.A. vs. Superintendencia de Protección al Consumidor), en la que se estableció que:

El principio constitucional de legalidad en materia sancionatoria (*nullum delictum, nulla poena sine lege*) expresado en el ordinal 2 del artículo 60 de la Constitución [...] no se limita, como bien advierte la recurrente, al campo penal, ya que su fundamentación y finalidad es la de proteger al ciudadano de posibles arbitrariedades y abusos de poder en la aplicación discrecional de penas y sanciones, sean de tipo penal o administrativo.

Así también, resalta la sentencia de fecha 09-08-1990, que decidió sobre la inconstitucionalidad de los artículos 75 y 82 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y determinó que, dicho artículo 75, que establecía que *“toda infracción de la presente Ley no sancionada por ésta o por otras leyes, de su Reglamento o de sus Normas de operación, será castigada administrativamente con multa de [...] Bs. 500 [...] a [...] Bs. 30.000 [...], según la clase y gravedad de la infracción”*, era violatorio del principio de legalidad penal, dado que no especificaba el hecho infractor que daba lugar a la imposición de multa, haciendo énfasis en que la actuación de la administración pública debía acatar las garantías derivadas del principio de legalidad penal, especialmente las relativas a la tipicidad de la conducta infractora y la reserva legal, ello conforme a la condición de validez del ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración.

⁷⁷ José Gregorio Silva, “El debido proceso en el Derecho sancionatorio”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, 2016, p. 780.

Este mismo criterio fue ratificado por la Corte Suprema en la sentencia de fecha 23-02-1996, por medio de la cual resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra tres artículos de la Ley de Mercado de Capitales. Dicho fallo contuvo una motivación mucho más explícita sobre la obligación de la administración de respetar las garantías derivadas del principio legalidad penal. En este sentido, expresó que el enunciado del numeral 2 del artículo 60 de la Constitución, era consagratorio del "*principio de tipicidad de los delitos y de las penas*", de este modo, sostuvo que la legalidad de la acción exigida por esa norma, no solo se refería a las sanciones privativas de la libertad, sino a cualquiera que recayera como sanción a un sujeto del ordenamiento jurídico. Fue así como la sentencia declaró que, el principio de tipicidad de los delitos y las penas forma parte de los principios absolutos de la tutela de los derechos humanos, tratándose ambas sentencias de una interpretación dirigida a tutelar derechos fundamentales de los ciudadanos.

Una muy importante decisión fue la del 13-08-1996, por medio de la cual la Corte Suprema de Justicia en Pleno, resolvió el recurso de nulidad por inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con la acción de amparo constitucional contra la última parte del ordinal 15 del artículo 133 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por la violación de la garantía de legalidad de las infracciones y penas contempladas en el artículo 60, numeral 2 y 69 de la Constitución. Esa norma establecía que:

Los hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar, además de lo previsto en el título IV de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, los que se mencionan a continuación: [...] 15) El incumplimiento de las finalidades previstas en las leyes o en la normativa de que se trate.

La Corte Suprema de Justicia señaló en esta oportunidad que se trataba de una norma sancionatoria inconstitucional por violación del principio de tipicidad, ya que la misma era una disposición sancionatoria genérica⁷⁸.

Siguiendo esta línea jurisprudencial, corresponde mencionar también la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 22-08-1996, sobre la acción de amparo constitucional ejercida por los miembros de la Junta de Emergencia Financiera y otros directivos del Fondo de Garantía de Depósito y Protección Bancaria (FODAGE), contra la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República sobre la imposición de sanción

⁷⁸ Cit. en Hildegard Rondón De Sansó, La potestad sancionatoria en el derecho venezolano, ob. cit., p. 240.

administrativa. A algunos de estos solicitantes les dictaron auto de responsabilidad administrativa por retraso en la medida de intervención respecto al Banco Progreso prevista en la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras⁷⁹.

Los solicitantes señalaron que a la Junta de Emergencia Financiera es a la que le correspondía determinar, dentro de sus funciones, cuáles eran las medidas necesarias para solventar la emergencia financiera y que la Contraloría no podía entrar a conocer sobre el mérito de las decisiones tomadas por los mismos. Asimismo, sostuvieron los solicitantes que las medidas tomadas por la Contraloría además de incurrir en el vicio de usurpación de funciones, violaron el derecho a la defensa y presunción de inocencia consagrados en la Constitución de 1961 (art. 68), la Convención de Derechos Humanos (art. 11) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8, numeral 2)⁸⁰.

La Corte Suprema de Justicia declaró con lugar la acción de amparo y sin efecto las medidas impuestas por la Contraloría, estimando que la presunción de inocencia en los procedimientos administrativos tiene rango constitucional, que este derecho fundamental es aplicable al procedimiento de las sanciones administrativas y que prescindir del mismo es violatorio del principio *in dubio pro reo*⁸¹.

Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la jurisprudencia, concretamente de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 307 del 06-03-2001, ha señalado que la potestad sancionatoria es:

[...] el objeto de estudio y aplicación del Derecho Administrativo Sancionador, es el ejercicio de la potestad punitiva realizada por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativo, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública. Esto es así, debido a la necesidad de la Administración de contar con mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa quedaría vacía de contenido ante la imposibilidad de ejercer el *ius puniendi* del Estado frente a la inobservancia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones que les han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y las necesidades de la colectividad.

En efecto, la Constitución expresamente establece que el debido proceso se aplica a todas y cada una de las actuaciones judiciales o administrativas, por lo que no se permite ninguna interpretación contraria que evada su aplicación⁸².

⁷⁹ Id., p. 241.

⁸⁰ Id.

⁸¹ Id.

⁸² Id., pp. 784-785.

III. Principios que informan la potestad sancionatoria

La administración pública goza de la potestad sancionatoria para castigar las conductas infractoras de los administrados, sin embargo, tal potestad no es ilimitada, por el contrario, la administración pública se encuentra sometida a determinados límites que debe observar para que sus actos sean válidos y produzca plenos efectos jurídicos⁸³. En este sentido, la actuación de la administración pública en ejercicio de la potestad sancionatoria se rige por determinados principios, los cuales necesariamente deben seguirse en el momento de imposición de las respectivas sanciones, debido que, por medio de esta potestad, la administración interviene en la esfera jurídica de los particulares⁸⁴.

Afirma, CARLOS REVERÓN BOULTON que “*estos principios son verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos, ya que están destinados a evitar que la Administración actúe de manera arbitraria o ilegítima*”⁸⁵.

Estos son los principios de legalidad, tipicidad, del debido proceso, presunción de inocencia, culpabilidad, irretroactividad de las leyes, cosa juzgada, prescripción y proporcionalidad.

1. Principio de legalidad

El principio de legalidad en el ámbito punitivo, bien sea penal o administrativo, está consagrado en el artículo 49.6 de la Constitución, y se corresponde con el principio de *nullum crimen, nulla poena, sine praevia lege*, según el cual “*Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes*”.

Esta regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que se extiende al ámbito del derecho administrativo sancionador, comprende una doble garantía:

La primera, de alcance material y absoluto, se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y la eventual sanción; la otra, de alcance formal, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones⁸⁶.

⁸³ Jesús David Rojas Hernández, ob. cit., p. 17.

⁸⁴ Carlos Reverón Boulton, “Principios del derecho sancionador”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 4, Caracas, 2014.

⁸⁵ Id.

⁸⁶ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., p. 177.

Lo anterior, toda vez que cuando la Constitución se refiere a leyes preexistentes, dicho término alude a una reserva de ley en materia sancionatoria.

En los mismos términos ha señalado el Tribunal Constitucional español, que el principio de legalidad (dispuesto en la Constitución de España en el artículo 25.1) supone una doble garantía, formal y material. De una parte, la garantía formal, “o reserva de la ley en sentido estricto, exige que sea una norma legal, una ley, la que introduzca y regule las infracciones y sanciones administrativas”, de forma que no puede haber en esta materia reglamentos u otras normas de carácter sublegal independientes de la ley; y de otra parte, la garantía material, supone la exigencia de predeterminación normativa y que se concreta en la exigencia de que la norma que establezca infracciones y sanciones sea previa a la comisión de los hechos, y estricta en la definición de sus elementos⁸⁷.

Esta reserva de ley en materia sancionatoria viene justificada en que, de conformidad con los postulados democráticos clásicos, el órgano legislativo representa a los titulares de la soberanía, esto es, al conjunto de ciudadanos, por lo que solo las disposiciones dictadas por dicho órgano parlamentario pueden legítimamente limitar la libertad y la propiedad de aquellos. En efecto:

Aquí se encuentra la justificación de que las normas sancionadoras deban tener rango de ley, tanto en lo relativo a las infracciones, en la medida en que tienen el efecto de reprimir determinadas conductas (lo que supone una limitación a la libertad), como a las sanciones, que necesariamente habrán de consistir en un ataque bien a la propiedad (paradigmáticamente, las sanciones pecuniarias o de multa) bien a la libertad (sanciones de pérdida de la capacidad para realizar determinadas actividades, por ejemplo)⁸⁸.

Así pues, el principio de legalidad sancionatoria puede tener distintas expresiones, la primera es la atribución expresa de la potestad que sea entregada a un ejercitante del poder sancionador por ley expresa y no por potestades implícitas; la segunda, es la pre configuración nítida en la norma de la infracción como conducta proscrita típica, es decir, la tipicidad tiene que estar en una ley; la tercera expresión, es el establecimiento de la sanción a infligir como una respuesta retributivista solo por ley; y la última expresión, es la consagración nítida del procedimiento como vehículo adjetivo de formas para la administración pública y de garantías y de ejercicio del derecho a la defensa para el particular.

⁸⁷ Véase sentencia del Tribunal Constitucional del 26-02-2004, N° RTC 2004, 25, comentada en AA.VV., *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 103.

⁸⁸ Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M. Bueno Armijo, *Derecho administrativo sancionador*, ob. cit., p. 115.

A pesar de lo anterior, en el ordenamiento jurídico venezolano podemos encontrar algunos casos de deslegalización de la potestad sancionatoria de la administración.

En efecto, la legislación administrativa en materia sancionatoria se caracteriza en la actualidad por contener normas que remiten la determinación de infracciones o la imposición de sanciones a normas de rango sublegal en violación del principio de legalidad. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en el artículo 91.29 establece de forma abstracta e inexacta la responsabilidad administrativa por *“Cualquier otro acto, hecho u omisión contraria a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno”*.

Otro caso de deslegalización de este importante principio que debe orientar la actividad sancionatoria de la administración se encuentra en el artículo 202 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Instituciones del Sector Bancario, que establece que las instituciones del sector bancario serán sancionadas con multa entre el 0,2% y el 2% de su capital social cuando incurran en las irregularidades establecidas en la ley, pero además, en las irregularidades que determine la normativa prudencial que dicte la Superintendencia de Bancos y en las regulaciones dictadas por el Banco Central de Venezuela, de forma que remite sin límite alguno a normas de rango sublegal para la disposición de sanciones, violando el principio de legalidad antes comentado.

De igual forma, configura una violación del principio de legalidad al remitir la determinación de sanciones a actos sublegales distintos a la ley, como lo serían las resoluciones del directorio del Banco Central de Venezuela, tal como ocurre con el artículo 136 de la Ley del Banco Central de Venezuela que dispone que:

El incumplimiento de las normas prudenciales generales o sobre moneda extranjera que dicte el Banco Central de Venezuela para garantizar lo establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Instituciones del Sector Bancario, estará sujeto a las sanciones que previamente establezca su Directorio, las cuales no podrán ser superiores al monto del valor correspondiente a cada operación.

De otra parte, en Venezuela la potestad sancionatoria de la administración pública pasó de ser regulada mediante leyes dictadas por el poder legislativo nacional, órgano colegiado legitimado por la voluntad del pueblo para determinar las conductas como infracciones y disponer sus correspondientes sanciones; a ser regulada unilateralmente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros a través de decretos leyes; e incluso a ser impuesta a través de actos normativos de rango sublegal, o más grave aún, por vías de hecho normativas, como las

llamadas leyes constitucionales, dictadas por la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente convocada unilateral e inconstitucionalmente por el Presidente de la República en el año 2017.

Así pues, uno de los temas que queremos resaltar es la tendencia innegable de crear sanciones mediante decretos leyes, lo que sin duda pone en riesgo las garantías de los administrados frente a la potestad sancionatoria de la administración. En efecto, estos decretos leyes, que, como sabemos, cuentan con menos controles para su promulgación, carecen de debate parlamentario que asegure la participación democrática y plural en defensa de sus derechos e intereses y el respeto a las minorías, y que además carecen de un procedimiento de deliberación que determine su necesidad, conveniencia y aplicabilidad; son más propensos de exceder las garantías dispuestas en el resto del ordenamiento jurídico para la protección de los derechos e intereses de los particulares.

Sin embargo, y, aun así, muchos de esos decretos leyes contienen normas que regulan la potestad sancionatoria de la administración, y establecen infracciones y procedimientos para la determinación de responsabilidad administrativa, como por ejemplo: el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Instituciones del Sector Bancario; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Turismo; Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción y Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Antimonopolio.

Además de estar regulada mediante decretos ley, hemos dicho que la actividad sancionatoria de la administración en Venezuela se ha caracterizado por estar regulada a partir de actos normativos de rango sublegal, en flagrante violación del principio de legalidad. Recordemos que *“En un Estado de Derecho la potestad sancionatoria de la Administración Pública solamente puede derivar del contenido, de las leyes, ya que estas precisan con claridad cuáles son las facultades de cada uno de los órganos del Estado”*⁸⁹.

Sin embargo, son varios los ejemplos de este fenómeno de deslegalización de la potestad sancionatoria que podemos encontrar en el ordenamiento jurídico nacional. Así pues, véase el reciente decreto de reconversión monetaria dictado en agosto de 2021, con el objeto de

⁸⁹ Miguel Galindo Camacho, *Derecho Administrativo*, t. II. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 264.

decretar la nueva expresión monetaria que será aplicada en todo el territorio nacional a partir del 01-10-2021.

Ese decreto de reconversión monetaria es inconstitucional, en primer lugar, porque fue dictado en usurpación de las facultades legislativas de la Asamblea Nacional en la regulación de materias del poder público nacional como lo es sistema monetario, dispuesta en los artículos 156, numerales 11 y 32, y 187, numeral 1 de la Constitución de la República; de forma que además viola la reserva legal.

Pero también es inconstitucional por cuanto el presidente carece de toda competencia constitucional o legal para dictarlo. En efecto, nótese que el decreto pretende fundamentarse en artículos de la Constitución (226 y 236, numerales 2 y 24) que no guardan ninguna relación con la reforma del sistema monetario nacional, sino que se refieren de forma general a las potestades de gobierno que tiene el Presidente de la República, y de todas aquellas potestades que otorga la Constitución y la ley, que por supuesto, no abarcan potestades legislativas⁹⁰.

Ahora bien, del texto del decreto se desprende también que se trata de un decreto dictado en ejecución directa e inmediata de la ley, es decir, de un acto de rango sublegal, porque además pretende fundamentarse en el artículo 46 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Este Decreto de reconversión es un ejemplo de deslegalización de la potestad sancionatoria, en tanto que dispone en el artículo 10 que quien se niegue a realizar la nueva expresión monetaria o incumpla cualesquiera de las obligaciones establecidas en el mismo, afectando de esa manera el normal funcionamiento del sistema nacional de pagos, será sancionado administrativamente por el Banco Central de Venezuela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Banco Central de Venezuela.

Finalmente, otra violación al principio de legalidad en la potestad sancionatoria de la administración es la que ocurre con la creación de sanciones a través de vías de hecho normativas, como lo son las leyes constitucionales dictadas por la írrita Asamblea Nacional Constituyente como órgano inconstitucionalmente convocado mediante decreto presidencial en el año 2017.

⁹⁰ “**Artículo 226.** El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno” y “**Artículo 236.** Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: [...] 2. Dirigir la acción del Gobierno. [...] 24. Las demás que le señale esta Constitución y la ley”.

Así por ejemplo veamos la inconstitucional por muchas razones “Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia”, que además de ser inconstitucional por su origen, por cuanto deriva de un órgano inconstitucional carente de potestades legislativas, también es inconstitucional por su contenido, desde que dispone dentro de su articulado una serie de penas y sanciones, en violación del artículo 49.6 de la Constitución que dispone que solo mediante ley podrán ser previstos los delitos, faltas o infracciones.

Así pues, la Ley Constitucional contra el Odio establece la “Sanción por la difusión de mensajes a favor del odio y la guerra” (art. 22), sanción por la “Negativa de cesión de espacios para la promoción de la paz” (art. 23), sanción por la abstención, omisión o retardo de cualquier funcionario policial o militar en el ejercicio de sus funciones para evitar la consumación de cualquiera de los hechos punibles establecidos en la Ley o para detener a la persona respectivamente responsable (art. 24.1); y sanción por la abstención, omisión o retardo de todo personal de salud que en ejercicio de sus funciones, para atender a una persona por razones de odio, discriminación, desprecio o intolerancia (art. 24.1).

Otro ejemplo, es el “Decreto Constituyente de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Aduanas”, el cual modificó una serie de artículos que establecen sanciones que van desde multas desproporcionadas hasta la suspensión de autorizaciones.

Por último podemos mencionar el caso de la “Ley Constitucional de Inversión Extranjera Productiva”, la cual establece en su artículo 43 la sanción de multa del 2% de la inversión total realizada a los sujetos de aplicación de esta Ley, ponderando la gravedad del perjuicio cometido y la cuantía de la inversión bajo los supuestos de omisión o incumplimiento de los deberes que establece la Ley para las inversiones extranjera. Esta sanción está sujeta a un incremento del 1% de la multa correspondiente en el caso de que haya concurrencia en el incumplimiento de dos o más deberes por parte de los inversores extranjeros. Además, establece que en caso de reincidencia en alguno de los supuestos traerá como consecuencia la aplicación de una nueva multa incrementando 3 puntos porcentuales respecto a la multa inicial.

2. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad ha sido definido por la doctrina como *“la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa”*⁹¹, y más concretamente como aquel que *“comporta un mandato de taxatividad o certeza, que se traduce en la*

⁹¹ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., p. 177; AA.VV., Manual de Derecho Administrativo Sancionador, ob. cit., p. 139.

*exigencia de predeterminación normativa de las conductas reprochables y de sus correspondientes sanciones (lex certa)*⁹².

El principio de tipicidad se fundamenta a su vez en dos principios fundamentales: el de libertad, por cuanto el ciudadano puede realizar todas aquellas conductas que las leyes no hayan delimitado, de forma exacta y clara, como sujetas a sanciones; y el de seguridad jurídica, desde que la descripción de las conductas sancionables busca permitir a los ciudadanos predecir *“con suficiente grado de certeza, las consecuencias de sus actos”*⁹³.

En efecto, *“la suficiencia de la tipificación es una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, no en la certeza absoluta, pero sí en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta”*. En este sentido, la tipificación es suficiente *“cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra”*⁹⁴.

El principio de tipicidad está consagrado en el artículo 49 numeral 6 de la Constitución, el cual que exige la predeterminación normativa de las conductas infractoras o ilícitas⁹⁵.

Son contrarias a este principio de tipicidad las disposiciones sancionatorias vagas, abstractas, genéricas e indeterminadas, así como *“cláusulas de remisión en blanco”*⁹⁶. En efecto, el principio de tipicidad exige una predeterminación verdadera de las conductas sancionadas, de modo que son inadmisibles las cláusulas generales del tipo de *“el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley/decreto será sancionado”*⁹⁷.

Observamos que en nuestra legislación son –lamentablemente– comunes normas como el artículo 164.7 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que establecen, de la forma más abstracta e indeterminada, cláusulas residuales por las cuales se sancionaría cualquier incumplimiento en materia de licencias y concesiones no contempladas especialmente como infracción; generalidad esta que implica una violación del principio de tipicidad de las conductas sancionables y el principio de

⁹² AA.VV., Manual de Derecho Administrativo Sancionador, ob. cit., p. 139.

⁹³ Id., pp. 139-140.

⁹⁴ Luis Martínez Hernández, *La potestad sancionadora del Banco Central de Venezuela*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2006, p. 42.

⁹⁵ Daniel Rosales Cohen, *Aproximaciones del Derecho Administrativo Sancionador al Derecho Penal en Venezuela*, en <https://bit.ly/3LEinPU>, pp. 6 y ss.

⁹⁶ Id.

⁹⁷ AA.VV., Manual de Derecho Administrativo Sancionador, ob. cit., p. 142.

legalidad que exige la específica previsión del supuesto de hecho considerado como ilícito⁹⁸. A modo de ejemplo, el artículo 164.7 establece que:

[...] será sancionado con multa de hasta treinta mil Unidades Tributarias (30.000 U.T.), de conformidad con lo que prevea el Reglamento de esta Ley:
[...] 7. Incumplir las condiciones generales establecidas en esta Ley, relativas a las habilitaciones administrativas o concesiones, no sancionadas por una disposición especial contenida en el presente Título.

Las sanciones dispuestas por ejemplo en la ya mencionada Ley Constitucional contra el Odio, además de ser violatoria del principio de legalidad sancionatoria, incurren en la violación del principio de tipicidad en tanto que están vinculadas a términos abstractos e inexactos como “el odio”, cuya interpretación dependerá, a su total discreción y conveniencia, de la autoridad administrativa o judicial a que corresponda imponer la sanción, como se desprende de los artículos 11, 13 y 14 de dicha Ley Constitucional.

Lo anterior supone los denominados “tipos penales en blanco”, pues son normas punitivas que establecen sanciones, pero que no delimitan con precisión el supuesto de hecho, es decir, la conducta sancionada, y, por ende, atribuyen un arbitrio absoluto a las autoridades administrativas en tanto que será infracción, no lo que determine la ley (la voluntad del pueblo soberano), sino quien ejerza funciones en la administración.

Igualmente, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Antimonopolio viola el principio de legalidad y tipicidad sancionatoria desde que dispone en su artículo 54 que toda infracción a la Ley y a sus reglamentos “*no castigada expresamente, será sancionada con multa entre el uno por ciento (1%) y el veinte por ciento (20%) del valor del patrimonio del infractor, según la gravedad de la falta, y a juicio de la Superintendencia Antimonopolio*”.

Otro ejemplo que podemos citar es el Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario, cuyo artículo 91 dispone que:

Cuando las multas establecidas en este Código estén expresadas en el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, se utilizará el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento del pago.

Esta disposición, como lo explica el profesor CARLOS WEFER, constituye una norma penal en blanco desde que delega a un acto administrativo futuro la determinación del valor o monto de la sanción aplicable.

⁹⁸ Rafael Badell Madrid, José Ignacio Hernández, *Régimen jurídico de las telecomunicaciones en Venezuela*, Caracas, 2002, p. 413.

Pero además esta norma es inconstitucional por cuanto no tiene la capacidad de advertir al administrado cuál es la consecuencia cierta del ilícito, sino que deja su determinación para el mismo momento del pago de la multa, lo cual es una violación al principio de *lex previa, lex certa*⁹⁹.

Recordemos entonces que el principio de tipicidad de la sanción exige que tanto la definición de las conductas prohibidas por la legislación, como las sanciones que para ella disponga la ley, deben estar expresamente determinadas con el fin de que los sujetos puedan conocer a qué atenerse en el desenvolvimiento de sus actuaciones, y de esta forma garantizar la certeza jurídica de la consecuencia de las mismas.

3. Principio del debido proceso

El derecho al debido proceso se consagra en el ya citado artículo 49 de la Constitución y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como un derecho fundamental, tendente a resguardar todas las garantías indispensables que deben existir en todo proceso para lograr una tutela efectiva.

Sobre el derecho al debido proceso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado mediante decisión del 01-07-2011, Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, que:

[...] el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. [...] En consecuencia, resulta exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopten dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Al respecto, el artículo 8 de la Convención Americana reconoce los lineamientos mínimos del debido proceso legal, el cual está compuesto por un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Cabe recordar que “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”.

El debido proceso, referido al conjunto de requisitos que rigen las instancias procesales a efectos de brindarle a las personas una defensa adecuada de sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos, está establecido en el artículo 8 de la Convención Americana

⁹⁹ Carlos Weffe, “Problemas selectos de derecho sancionador tributario venezolano”, en <https://bit.ly/39ytTFa>

sobre Derechos Humanos¹⁰⁰, tal derecho conforma un bloque de garantías procesales que gozan de pleno reconocimiento convencional que sujeta el ejercicio del *ius puniendi* del Estado¹⁰¹.

En efecto, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no solo se refiere a la aplicación del derecho al debido proceso como garantía frente el ejercicio del poder por los jueces y tribunales judiciales, sino que es de aplicación también para los distintos procedimientos de los órganos estatales en la toma de decisiones sobre los derechos de las personas. En razón de ello, se extiende tal garantía al ejercicio de poder de todas las autoridades públicas sea administrativas, legislativas o judiciales, las cuales tienen la obligación de adoptar sus medidas a las garantías del debido proceso en los términos del aludido artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰².

De otra parte, la Sala Constitucional, mediante decisión del 12-03-2000, (caso: Enrique Méndez Labrador), señaló la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de las partes y la posibilidad de una tutela judicial efectiva.

Como expresa BREWER-CARÍAS, el debido proceso consagrado en el artículo 49 de la Constitución es la más importante de las garantías constitucionales que las personas tienen frente a las actuaciones del Estado. Toda actuación de las autoridades debe desarrollarse en el curso de un debido proceso legal de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución y las leyes¹⁰³. Solo a través de un debido proceso puede garantizarse el derecho, en igualdad de condiciones, a la defensa.

En el tema que nos ocupa debemos resaltar como lo hace JOSÉ GREGORIO SILVA que la imposición de cualquier tipo de sanción por parte de cualquier órgano del poder público es producto de la aplicación de un procedimiento administrativo previo, donde el administrado tendrá la posibilidad de asegurar su intervención en defensa de sus derechos individuales, sin embargo:

[...] no basta el procedimiento y la defensa, sino que esta –defensa– debe ser debidamente valorada, resulta especialmente importante, pues se ha convertido en lugar común, el hecho que el administrado explique su defensa en sede administrativa, e incluso promueva elementos probatorios, a lo cual la Administración ignora –accidental, o generalmente intencional–, y en tal

¹⁰⁰ Aprobada por Venezuela mediante la Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, publicada en la Gaceta Oficial N° 31.256 del 14-06-1977.

¹⁰¹ Víctor Hernández-Mendible, ob. cit.

¹⁰² Id.

¹⁰³ Allan R. Brewer-Carías, La garantía..., ob. cit., pp. 179-190.

sentido, la defensa en sede administrativa, se convierte verdaderamente en un inútil formalismo¹⁰⁴.

Se trata entonces de procedimientos propiamente referidos a la imposición de cargos o sanciones que requieran de una verdadera defensa por parte del particular, y todas las garantías del debido proceso al que alude el artículo 49. Así, pues, el debido proceso se centra en los procedimientos que devienen de la potestad del Estado.

A. Garantía procedimental

El derecho al debido proceso se expresa como un derecho complejo que involucra entre otras manifestaciones, la existencia de un procedimiento (garantía procedimental), integrado por actos jurídicos que guardan entre sí relación cronológica, lógica y teleológica, en el que se garantice el derecho a la defensa, que incluye entre otros derechos: el derecho a ser oído; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa a los efectos de que le sea posible al particular, presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento, más aún si se trata de un procedimiento que ha sido iniciado de oficio; el derecho a tener acceso al expediente, justamente con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento, las actas que lo componen, de tal manera que con ello pueda el particular obtener un real seguimiento de lo que acontece en su expediente administrativo.

Ahora bien, la garantía procedimental o principio de garantía del procedimiento implica que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración debe someterse al procedimiento legalmente establecido para ello, es decir, que la administración pública solo puede ejercer su potestad sancionatoria legalmente atribuida a través de un *“cauce que garantice una resolución basada en hechos comprobados y la plena defensa del presunto infractor”*, de modo que se garantice que no pueda existir la imposición de una sanción sin procedimiento¹⁰⁵.

La garantía procedimental busca, de una parte, que se garantice al presunto infractor el pleno ejercicio de su derecho a la defensa; y por la otra, garantiza que el órgano administrativo sancionador disponga de todos los elementos de juicio necesarios para dictar su decisión¹⁰⁶.

En efecto, resaltamos que el procedimiento administrativo sancionador, es –debe ser– una manifestación de la doble función de garantía que tienen todos los procedimientos administrativos, *“que buscan el acierto en la aplicación de la ley al caso concreto y la tutela del ciudadano, de forma que se asegure la legalidad subjetiva”*. En definitiva,

¹⁰⁴ José Gregorio Silva, ob. cit., pp. 780-781.

¹⁰⁵ AA.VV. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 365.

¹⁰⁶ Id.

señalan MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES que “*el procedimiento administrativo sancionador se caracteriza por la búsqueda del equilibrio entre la protección de los intereses públicos (que lleva a sancionar determinadas conductas infractoras del ordenamiento jurídico) y la garantía de los derechos del inculgado*”¹⁰⁷.

De esta forma se ha sostenido doctrinariamente que la defensa tiene lugar cuando en el procedimiento administrativo, el administrado tiene la posibilidad de presentar pruebas, las cuales permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la administración y finalmente, con una gran connotación, el derecho que tiene toda persona a ser informado de los recursos y medios de defensa, a objeto de ejercer esta última frente a los actos dictados por la administración.

Otra garantía básica del procedimiento radica en la exigencia de que el órgano instructor del procedimiento administrativo de determinación de la responsabilidad administrativa sea distinto al que decida la imposición o no de la sanción administrativa de que se trate. Se trata de la separación orgánica entre la fase instructora y la sancionadora, con el objeto de garantizar que la administración no se vuelva “juez y parte”, considerando que en este tipo de procedimientos administrativos el instructor es también acusador, y además, el órgano llamado a decidir es el mismo que incoa el expediente¹⁰⁸. Téngase en cuenta por ejemplo cómo la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario disponía el funcionamiento de una “Sala de Sustanciación”, la cual tenía la competencia de instruir y sustanciar los procedimientos de investigación para determinar la comisión de infracciones administrativas establecidas en esa Ley, en otras leyes que establezcan derechos para los consumidores y usuarios y en sus disposiciones reglamentarias, aplicando el procedimiento administrativo especial que establecía dicha ley de protección al consumidor; a la vez que determinaba que era al Presidente del Instituto Autónomo para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (IN-DECU), a quien correspondía la decisión de imponer o no la respectiva sanción. Disposición esta que no se mantuvo en el Decreto Ley de Precios Justos que la derogó.

Ahora bien, veamos algunos casos de violación de la garantía procedimental en la legislación vigente:

a. Decreto de Ley Orgánica de Precios Justos

El primer ejemplo es el Decreto de Ley Orgánica de Precios Justos dictado por primera vez en el año 2011 –y posteriormente reformado en

¹⁰⁷ Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho administrativo sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, 2° ed., Aranzadi, Thomson Reuters, Navarra, 2010, p. 698.

¹⁰⁸ Id., p. 386.

los años 2014 y 2015– por el Presidente de la República con el objeto de establecer:

[...] las regulaciones, así como los mecanismos de administración y control, necesarios para mantener la estabilidad de precios y propiciar el acceso a los bienes y servicios a toda la población en igualdad de condiciones, en el marco de un modelo económico y social que privilegie los intereses de la población y no del capital (srt. 1).

Este Decreto Ley, comentado por JUAN DOMINGO ALFONZO PARADISI en un artículo publicado en la Revista de Derecho Público del año 2015¹⁰⁹, consagra una serie de infracciones y su respectiva sanción administrativa, cuya imposición corresponde a la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) a través de un procedimiento administrativo previo de determinación la correspondiente responsabilidad.

Así pues, el referido Decreto Ley regula en los artículos 46 y 47 las infracciones administrativas relativas al incumplimiento de las formalidades establecidas en la ley, así como las “*infracciones por vulneración de derechos individuales*”; y en el artículo 38 establece cuáles son las sanciones administrativas aplicables, entre las cuales señala: **(i)** Multa, **(ii)** Cierre temporal de almacenes, depósitos o establecimientos dedicados al comercio, conservación, almacenamiento, producción o procesamiento de bienes, **(iii)** Suspensión temporal en el Registro Único de Personas que Desarrollan Actividades Económicas, **(iv)** Ocupación temporal con intervención de almacenes, depósitos, industrias, comercios, transporte de bienes, por un lapso de hasta (180 días, prorrogables por una sola vez, **(v)** Clausura de almacenes, depósitos y establecimientos dedicados al comercio, conservación, almacenamiento, producción o procesamiento de bienes, **(vi)** Comiso de los bienes objeto de la infracción o de los medios con los cuales se cometió, y **(vii)** Revocatoria de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones emitidas por órganos o entes del Poder Público Nacional.

Ahora bien, el Decreto Ley de Precios Justos contiene regulaciones que exceden los principios que rigen la potestad sancionatoria.

Así por ejemplo, el mencionado artículo 46, prescinde del procedimiento para la imposición de las sanciones por el incumplimiento de las formalidades dispuestas en dicho Decreto Ley, previendo únicamente que:

Verificada la existencia de infracciones por incumplimiento de formalidades se procederá a la imposición de la sanción correspondiente en el mismo

¹⁰⁹ Juan Domingo Alfonso Paradisi, “Comentarios en cuanto al decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de precios justos publicado en la Gaceta Oficial N° 40.787 de fecha 12-11-2015”, *Revista de Derecho Público*, N° 143/144, 2015, p. 236.

acto, emitiendo la correspondiente planilla de liquidación cuando la sanción consista en multa, a fin de que la infractora o el infractor proceda a pagar dentro de los tres días (03) continuos, contados a partir de la fecha de la imposición de la misma.

Solo en caso de incumplimiento del pago, dispone el Decreto Ley de Precios Justos, se seguirán los trámites del procedimiento administrativo previsto en dicha ley.

De otra parte, el artículo 69 del Decreto Ley Orgánica de Precios Justos faculta a los funcionarios de la (SUNDDE para que, durante el procedimiento de inspección o fiscalización, puedan imponer inmediatamente, sin necesidad de procedimiento administrativo sancionatorio alguno, sanciones por el incumplimiento de formalidades que verifiquen en el mismo acto de inspección o fiscalización¹¹⁰.

Estas disposiciones son violatorias del principio del debido proceso, y consecuentemente, del derecho a la defensa, consagrado en el artículo 49 de la Constitución.

En efecto, hemos señalado que conforme al artículo 49 de la Constitución, el debido proceso no sólo debe guiar la actuación de los jueces en ejercicio de la función jurisdiccional, sino todas las actividades administrativas desarrolladas por todos los órganos de la administración pública, incluyendo, claro está, la actividad sancionatoria, por lo que no puede ninguna ley, tampoco un decreto ley, omitir la exigencia de un cauce procedimental, mucho menos, cuando del ejercicio de una potestad sancionatoria se trate.

b. Ley de Aeronáutica Civil

El artículo 119 de la Ley de Aeronáutica Civil establece, sin ningún tipo de procedimiento previo, la imposición de sanciones por la autoridad aeronáutica. En efecto, el prenombrado artículo dispone que *“El acto de imposición de la sanción deberá contener la citación del presunto infractor para que comparezca al tercer día hábil siguiente ante la Autoridad Aeronáutica que la practicó”*, a los efectos de presentar su descargo en forma oral o escrita, o admitir la infracción imputada.

¹¹⁰ En efecto, dispone el artículo 69 que *“si de los hechos y circunstancias objeto de inspección o fiscalización, la funcionaria o el funcionario actuante verifica la existencia de una o más de las infracciones por el incumplimiento de formalidades a que se refiere el artículo 46 de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, procederá a imponer las sanciones correspondientes y notificarlas en el mismo acto. Si la sanción consistiere en multa, la notificación se perfeccionará una vez entregada al infractor la respectiva planilla de liquidación emitida por la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE)”*.

Seguidamente dispone el artículo 120 que *“Si en el acto de comparecencia el presunto infractor impugna la sanción impuesta, se abrirá un lapso probatorio de cinco días hábiles para la promoción y evacuación de pruebas”*. Es decir, que se inicia un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad luego de que es impuesta la sanción, en violación de la garantía procedimental y el derecho a la defensa del imputado.

c. Código Orgánico Tributario

El procedimiento de verificación –establecido en los artículos 182 al 186 del Código Orgánico Tributario– mediante el cual la administración tributaria no solo está habilitada para revisar las declaraciones y deberes formales, sino además, para imponer sanciones “de plano” sin que el sujeto pasivo de la verificación tenga oportunidad de alegar y probar en su defensa, constituye otro claro ejemplo de violación a la garantía procedimental¹¹¹. En efecto, tal y como señala LUIS FRAGA PITTALUGA, *“es un procedimiento que se conduce secretamente sin notificar al sujeto pasivo, es decir, que se lleva a cabo a sus espaldas y sin ponerlo en conocimiento de que se ha iniciado una revisión de su declaración jurada”*¹¹².

Debemos reiterar entonces que el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden *“civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*, es decir, *“cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*¹¹³.

B. Principio de presunción de inocencia

El artículo 49 numeral 2 de la Constitución consagra el principio de presunción de inocencia en los siguientes términos: *“Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario”*. El principio de presunción de inocencia, en el ámbito administrativo sancionatorio, implica que se considerará inocente al imputado en un procedimiento administrativo sancionador hasta que no se compruebe su culpabilidad y corresponde a la administración pública probar tal culpabilidad¹¹⁴.

¹¹¹ Luis Fraga Pittaluga, *La defensa del contribuyente*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, EJV, 2021, pp. 98-99, en: <https://bit.ly/3OSgNmK>

¹¹² Id.

¹¹³ Véase sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 24-10-2012, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, cit. en Víctor Hernández-Mendible, ob. cit., p. 234.

¹¹⁴ Rafael Badell Madrid, José Ignacio Hernández, ob. cit., p. 406.

De esta manera, recae exclusivamente sobre la administración la carga de demostrar la responsabilidad del investigado en sede administrativa, sin embargo, como señala JOSÉ GREGORIO SILVA:

[...] en muchos actos administrativos hemos visto que una vez impuestos los cargos y sustanciado el procedimiento, se decide imponer la sanción al administrado, bajo la premisa de que el investigado no probó su inocencia. Como presunción que se trata, en aquellos casos en que la Administración no ha podido probar fehacientemente la responsabilidad del investigado, ha de entenderse que el mismo es inocente¹¹⁵.

Sobre este principio de presunción de inocencia, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 05-04-2016¹¹⁶ ha establecido que:

[...] la importancia de la aludida presunción de inocencia trasciende en aquellos procedimientos administrativos que como el analizado, aluden a un régimen sancionatorio, concretizado en la necesaria existencia de un procedimiento previo a la imposición de la sanción, que ofrezca las garantías mínimas al sujeto investigado y permita, sobre todo, comprobar su culpabilidad.

Asimismo, ha señalado la Sala Político Administrativa en sentencia del 02-06-2015¹¹⁷, que este principio:

Rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador para garantizar el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad. Se refiere, desde otra perspectiva, a una regla en cuanto al tratamiento del imputado o del sometido a un procedimiento sancionador, que proscriba que pueda ser tenido por culpable en tanto su culpabilidad no haya sido legalmente declarada, esto es, que se le juzgue o precalifique de estar incurso en irregularidades, sin que para llegar a esta conclusión se le dé la oportunidad de desvirtuar los hechos que se le atribuyen.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que una persona no puede ser condenada o sancionada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal o administrativa. Si obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla o sancionarla, sino absolverla¹¹⁸. En efecto:

[...] conforme a los principios de sana crítica y unidad de la prueba, la autoridad pública debe realizar un estudio concatenado y racional de todo el acervo probatorio que se haya incorporado al proceso, para extraer la convicción respecto a algún hecho y siempre que ello sea acorde con las

¹¹⁵ José Gregorio Silva, ob. cit., p. 791.

¹¹⁶ En <https://bit.ly/38JP1aR>

¹¹⁷ En <https://bit.ly/3kvMtjp>

¹¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-17/02 del 28-08-2002, sobre la condición jurídica y derechos humanos del niño, serie A, N° 17, párr. 127. Cit. en Víctor Hernández-Mendible, ob. cit., p. 237.

garantías procesales, como el contradictorio, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa. Es por ello que se le exige a la autoridad pública que al motivar la decisión, fundamente las causas y razones que respalden la apreciación de los elementos probatorios que tuvo a su disposición¹¹⁹.

Contrariamente a lo anterior, la reforma del Código Orgánico Tributario contempla normas que son violatorias del debido proceso sancionatorio, en particular, del principio de presunción de inocencia, al determinar en el artículo 290 respecto del recurso contencioso tributario que:

La interposición del recurso no suspende los efectos del acto impugnado, sin embargo a instancia de parte, el tribunal podrá suspender parcial o totalmente los efectos del acto recurrido, en el caso que su ejecución pudiera causar graves perjuicios al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la apariencia de buen derecho. Contra la decisión que acuerde o niegue la suspensión total o parcial de los efectos del acto, procederá Recurso de Apelación, el cual será oído en el solo efecto devolutivo.

La suspensión parcial de los efectos del acto recurrido no impide a la Administración Tributaria exigir el pago de la porción no suspendida.

Parágrafo Primero. La decisión del Tribunal que acuerde o niegue la suspensión de los efectos en vía judicial no prejuzga el fondo de la controversia.

C. Principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad, muy vinculado con el principio antes enunciado de presunción de inocencia, exige que toda sanción debe ser consecuencia de una conducta culposa o dolosa, impidiendo la consagración de ilícitos objetivos¹²⁰.

De esta forma, se entiende que *“la culpabilidad resulta un elemento imprescindible para que la Administración ejerza sus potestades sancionatorias, pues resultaría incomprensible que se impusieran sanciones a aquellos que no han actuado de forma dolosa, ni siquiera negligente”*¹²¹.

D. Principio de irretroactividad de las leyes

El principio de irretroactividad es una garantía de orden material que protege un derecho fundamental como lo es el derecho a la preterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es, el derecho a que la ley describa *ex ante* el supuesto de hecho al que obliga la sanción¹²². De allí que no pueda aplicarse una ley de forma retroactiva.

¹¹⁹ Véase Víctor Hernández-Mendible, ob. cit., p. 237.

¹²⁰ Rafael Badell Madrid, José Ignacio Hernández, ob. cit., p. 401.

¹²¹ Id., p. 403.

¹²² AA.VV., *Manual de Derecho administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 153.

El principio de irretroactividad de las leyes también se extiende, y con particular importancia, a la potestad sancionatoria administrativa y se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Constitución el cual dispone que *“Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia aún en los procesos que se hallaren en curso”*.

En materia sancionatoria el principio de irretroactividad de la ley implica que *“la Ley debe ser anterior a los hechos constitutivos del ilícito administrativo; para la aplicación de normas sancionatorias, el ilícito debe mantenerse como tal desde que se inicia el procedimiento hasta que el acto sancionatorio queda definitivamente firme”*¹²³.

En este sentido, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha 08-05-2017, estableció que la irretroactividad de la Ley constituye uno de los principios rectores del ordenamiento jurídico, que se conecta con el principio de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica.

E. Principio de cosa juzgada

Para evitar que un mismo hecho se sancione penal o administrativamente más de una vez, el artículo 49, numeral 7, de la Constitución establece uno de los principios generales del derecho, tradicionalmente denominado *non bis in idem*, que se manifiesta en la imposibilidad de que el Estado juzgue y sancione dos veces a una persona por un mismo hecho.

Este principio *non bis in idem* constituye uno de los elementos fundamentales del principio general de legalidad, que debe informar al derecho administrativo sancionador en todas sus formas; es límite al ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, pues impide que el administrado sea sancionado dos o más veces por una misma conducta¹²⁴.

Sin embargo, sabemos que la doctrina y la jurisprudencia ha admitido excepciones a este principio, particularmente, se considera válido que, mediante el mismo procedimiento o a través de procedimientos distintos, se prevea la imposición de una sanción penal y una sanción disciplinaria, al mismo sujeto por los mismos hechos. Se ha aceptado entonces, por ejemplo, en el derecho español, que las sanciones disciplinarias no están afectadas por la prohibición de acumulación con las sanciones penales, con motivo de la relación de especial de sujeción

¹²³ Id.

¹²⁴ Véase sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1978 de fecha 19-07-2005, caso: Festejos Mar C.A.

existente entre el imputado o infractor y la organización o entidad de la cual forma parte.

De esta forma, la comisión de un delito por un sujeto puede “*tener por sí misma una significación directa en el ámbito interno de la organización que la potestad disciplinaria protege*”, por lo que se admite la imposición de una sanción disciplinaria a la vez que una de orden penal. Este supuesto de compatibilidad, excepción al principio general *non bis in ídem*, ha sido declarado por el Tribunal Constitucional Español, entre otros, en sentencias del 06-06-2014, 21-11-1984, 15-11-1985 y 13-11-1988¹²⁵.

En la legislación venezolana podemos encontrar este tipo de supuestos, por ejemplo, en el artículo 82 de la Ley del Estatuto de la Función Pública que dispone que: “*Independientemente de las sanciones previstas en otras leyes aplicables a los funcionarios o funcionarias públicos en razón del desempeño de sus cargos, estos quedarán sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias: 1. Amonestación escrita. 2. Destitución*”.

F. Principio de prescripción

El principio de prescripción en materia sancionatoria exige que estén previstos en la ley, de forma clara y precisa, plazos perentorios tanto para el caso de las infracciones como de las sanciones, de modo que se impida que se mantengan indefinidamente en el tiempo situaciones contrarias a la seguridad jurídica y al debido proceso.

La ya mencionada Ley Constitucional contra el Odio viola el principio de prescripción de las sanciones al establecer en el artículo 25 la imprescriptibilidad de las acciones destinadas a la imposición de las sanciones, en los siguientes términos: “*los hechos establecidos en la presente Ley tienen carácter imprescriptible por tratarse de violaciones graves de los derechos humanos*”.

De otra parte, el Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario dispone en el último aparte del artículo 62 la suspensión del cómputo del término de prescripción de todos los ilícitos tributarios, tanto administrativos como penales, “*en los supuestos de falta de comunicación del cambio de domicilio*”. Esta suspensión, dice el Decreto, “*surtirá efecto desde la fecha en que se deje constancia de la inexistencia o modificación del domicilio informado a la Administración Tributaria*” y se prolongará “*hasta la actualización del nuevo domicilio por parte del sujeto pasivo*”, lo que en la práctica se traduce en la

¹²⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ob. cit., pp. 175 y 188.

imprescriptibilidad de la persecución de los mencionados ilícitos tributarios¹²⁶.

4. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad, pese a no estar explícitamente enunciado en nuestra Constitución, tiene su fundamento en el contenido esencial de cada uno de los derechos fundamentales de las personas, por cuanto cualquier restricción que pueda hacerse sobre dichos derechos debe estar necesariamente sometida a las exigencias de proporcionalidad, la cual supone, como lo ha determinado el Tribunal Supremo español "*la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar*"¹²⁷.

Así pues, el principio de proporcionalidad es una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de los órganos del poder público que suponga una restricción del ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, concretamente en el ámbito administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad:

[...] implica que la pena o castigo impuesto debe ser adecuado, idóneo, necesario y razonable, lo que significa que exista congruencia entre la sanción y la falta cometida, y entre el medio (el castigo impuesto) y el fin de la norma que le sirve de sustento¹²⁸.

En otras palabras, el principio de proporcionalidad exige que exista un equilibrio, una adecuada correlación, entre el hecho constitutivo de la infracción (su gravedad) y la sanción aplicada (consecuencia punitiva que se le atribuye)¹²⁹. Téngase en cuenta al respecto lo señalado por GARBERI LLOBREGAT y BUITRÓN RAMÍREZ, para quienes:

En abstracto, los términos de la comparación que permiten averiguar si una concreta actuación de los poderes públicos infringe o no el principio de proporcionalidad son, por un lado, el contenido y finalidad de la medida o resolución que adopta la autoridad pública y, de otro, la entidad o magnitud del sacrificio que a los derechos individuales del sujeto pasivo de la medida comporta la misma¹³⁰.

¹²⁶ Carlos Weffe, *Problemas...*, ob. cit.

¹²⁷ Sentencias del Tribunal Supremo de España, en Sala de lo Contencioso Administrativo, de fechas 24-01-2000 (RJ 2000,331) y 15-12-2003 (RJ 2004, 326), cit. en AA.VV., *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 267.

¹²⁸ Sala Político Administrativa, sentencia del 24-05-2016.

¹²⁹ AA.VV., *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 267.

¹³⁰ J. Garberi Llobregat y G. Buitrón Ramírez, *El procedimiento administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, 2001, p. 122, cit. en AA.VV., *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 269.

De lo antes enunciado se desprende que el principio de proporcionalidad en el ámbito administrativo sancionatorio debe incidir, necesariamente, en el ámbito legislativo, desde que se le exige, en primer lugar, al legislador suma prudencia *“a la hora de tipificar las conductas reprochables y de asignarles un castigo, que habrá de ser necesariamente ajustado a su gravedad o trascendencia”*; como en el ámbito administrativo o ejecutivo, por cuanto la administración deberá actuar de forma reglada, con mesura, razonabilidad, en el momento de sancionar, *“justificando de forma expresa los criterios seguidos en cada caso”*¹³¹.

De esta forma, en el derecho administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad debe regir en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora (cuando se dicta el acto de imposición de la sanción), pero también al establecerse la correspondiente previsión legal¹³².

Veamos como ejemplo de la violación de este principio los artículos 546 y 567 último aparte de la Ley Orgánica de Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT), que establecen desproporcionadamente la sanción de arresto en contra del patrono en el caso de que incumpla con la sanción pecuniaria o bien por no pagarla en el término establecido.

Tengamos presente que, frente al principio de proporcionalidad, el arresto se presenta como una sanción excesiva además de limitadora del derecho a la defensa del sancionado, en efecto, *“especialmente por el tipo de infracción cometida, no debería ser sancionado con la pena más severa del sistema sancionatorio como es el arresto”*¹³³.

De otra parte, debemos referirnos también a la Reforma del Código Orgánico Tributario del año 2020¹³⁴, la cual no solo fue dictada inconstitucionalmente por la inconstitucional Asamblea Nacional Constituyente mediante un inconstitucional “Decreto Constituyente”, en usurpación de las potestades legislativas de la Asamblea Nacional y violación de la reserva legal tributaria, establecida en el artículo 317 de la Constitución, sino que además contempla impuestos y penas al incumplimiento de las normas tributarias que exceden los límites de proporcionalidad,

¹³¹ Id., p. 269.

¹³² Véase criterio del Alto Tribunal Español en sentencia del 26-03-2001, N° RJ 2001, 6608, cit. en AA.VV., *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ob. cit., p. 268.

¹³³ Jesús A. Villarreal Hernández y José J. Rodríguez Farías, “Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la dualidad sancionatoria prevista en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción”, *Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado*, Vol. 39, Año 2016, en <https://bit.ly/3F73tpN>

¹³⁴ Gaceta Oficial N° 6.507 Extraordinario del 29-01-2020.

atentando directamente contra el derecho de propiedad y la capacidad económica de los particulares¹³⁵.

En efecto, esta normativa, identificada por CARLOS WEFTE como un ejemplo del “derecho penal del enemigo”, tipifica sanciones cuya medida es absolutamente desproporcionada, “a través del agravamiento general de las penas aplicables, concretado a través del incremento de las multas en un promedio general superior al 200% de la pena originalmente prevista en el Código Orgánico Tributario de 2001”; abusa de las penas fijas, en contradicción con el principio de culpabilidad; y generaliza la clausura como pena general aplicable a los ilícitos formales¹³⁶.

IV. Mutación de la potestad sancionatoria a la potestad expropiatoria

Por último, otro fenómeno que ha desvirtuado la potestad sancionatoria en Venezuela lo podemos observar en la mutación que ha querido imponerse, desde los antes referidos decretos leyes, e inclusive por las propias leyes dictadas por la Asamblea Nacional, de la potestad sancionatoria a la potestad expropiatoria¹³⁷.

Antes de referirnos a dicha mutación, es conveniente hacer algunas precisiones sobre la figura de la expropiación, la cual podemos definir como un instituto de derecho público, por medio del cual se confiere a la administración pública nacional, estatal y municipal, órganos descentralizados funcionalmente e incluso concesionarios, la potestad para adquirir, en el marco de un procedimiento legalmente establecido, de forma coactiva, cualquier clase de bienes de propiedad privada, susceptibles de apropiación, por causa de utilidad pública o de interés social, siempre que así sea declarado mediante sentencia firme y previo el pago oportuno de justa indemnización a aquel contra quien obra la medida, por la merma sufrida en su patrimonio¹³⁸.

En este orden, la expropiación, lejos de ser una sanción o castigo a los particulares por la comisión de una falta –conducta contraria– a una norma legal preexistente cuya obediencia es tutelada por la

¹³⁵ Carlos Wefte, “La legislación delegada tributaria de 2014 (I): parte general. Síntesis analítica”, en *XIV Jornadas de Derecho Público 2015, Impacto de los Decretos-Leyes: balance y perspectiva*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2015, pp. 129.

¹³⁶ Id., p. 182.

¹³⁷ Véase en general Samantha Sánchez Miralles, *Casos de estudio sobre la expropiación en Venezuela*, CIDEP y EJV, Caracas, 2016; y el capítulo IX sobre “la inconstitucional expropiación sancionatoria” de Gustavo Linares Benzo y Antonio Silva Aranguren, *La expropiación en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2011.

¹³⁸ Véase Rafael Badell Madrid, *Régimen jurídico de la expropiación en Venezuela*, Editorial Paredes, Caracas, 2014, p. 39.

administración, constituye en realidad una garantía constitucional a favor de los ciudadanos, desde que es un mecanismo de protección y salvaguarda del derecho de propiedad frente a la actividad administrativa de intervención que ejerce la administración.

En efecto, recordemos que el artículo 115 de la Constitución consagra el derecho de propiedad como un bien jurídico tutelable, y en este sentido, dispuso como su forma de custodia que *“solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podría ser declarada la expropiación de cualquier clase”*. Así pues, el mecanismo de tutela del derecho de propiedad se concretó en la garantía expropiatoria, que no es más que la manifestación del derecho a no ser desposeído de la propiedad sino mediante la expropiación, en los términos y condiciones consagrados en la Constitución.

De otra parte, se desprende del artículo 115 constitucional, que la expropiación como adquisición coactiva de bienes, única y exclusivamente procede por razones de utilidad pública e interés social, nunca en razón de la comisión de un ilícito, caso contrario a la confiscación y al decomiso, que sí configuran medios coactivos de adquisición de la propiedad privada, como consecuencia de algún delito cometido.

De esta forma, la expropiación es una medida de resarcimiento patrimonial ante la incidencia directa de la administración que, justificada por una causa de utilidad pública o interés social, obliga al particular a la transferencia coactiva de la propiedad, de modo tal que la situación de este quede incólume, pues su patrimonio no debe sufrir ni enriquecimiento ni empobrecimiento alguno. En este sentido, la expropiación no es una sanción, por cuanto su finalidad no es la de causar un mal al expropiado ni debe causárselo puesto que se le indemniza plenamente¹³⁹.

También debemos mencionar que una nota característica de la expropiación, como garantía constitucional, es la existencia de un procedimiento complejo en el cual, en aras de proteger por un lado, los intereses de los particulares afectados y, por el otro, los intereses del ente público expropiante, que tendrá la seguridad de que el bien expropiado estará libre de todo vicio, riesgo o gravamen¹⁴⁰, intervienen –obligatoriamente– los órganos de las ramas del poder público legislativa, ejecutiva y judicial.

¹³⁹ Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M. Bueno Armijo, *Derecho administrativo sancionador*, ob. cit., p. 81.

¹⁴⁰ Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 12-11-1991; caso: Corporación Venezolana de Guayana. Magistrado ponente: Josefina Calcaño de Temeltas Jurisprudencia Venezolana. Ramírez & Garay, t. 119, pp. 600-604.

Por todas las razones antes expuestas, la expropiación no puede ser considerada una sanción.

Sin embargo, existen leyes dentro de nuestro ordenamiento jurídico que contrariando al artículo 115 constitucional, establecen la expropiación como sanción por la comisión de ilícitos. Ciertamente, en los últimos años se han dictado leyes que establecen, inapropiadamente, a la expropiación como una sanción. Veamos como ejemplo de ello la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la Ley Orgánica de Precios Justos del año 2014 y la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda. Así como hay casos en los que la ley establece la confiscación de forma arbitraria como es en el caso de la LOTTT.

1. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario contempla en sus disposiciones la expropiación agraria como sanción a los propietarios de tierras con vocación agrícola que no tienen un nivel óptimo de productividad¹⁴¹.

Ciertamente, se desprende de los artículos 68 y 69 que la Ley de Tierras, además del establecimiento de una amplia e indeterminada declaración de utilidad pública sobre todas las tierras con vocación agropecuaria del país, la expropiación como consecuencia jurídica que puede proceder, a instancia del Instituto Nacional de Tierras, para sancionar el latifundio.

2. Decreto de Ley Orgánica de Precios Justos

De igual manera, el Decreto de Ley Orgánica de Precios Justos del año 2014¹⁴² (reformada en el año 2015¹⁴³) en su artículo 7, establecía la expropiación como sanción a la comisión de ilícitos económicos. En la misma forma, impuso la ocupación de los bienes como sanción aplicable a las infracciones referidas a la especulación, alteración fraudulenta

¹⁴¹ Véase así los artículos 68 y 69 que establecen: "**Artículo 68.** A los fines de la presente Ley, se declaran de utilidad pública o interés social, las tierras con vocación de uso agrícola, las cuales quedan sujetas a los planes de seguridad agroalimentaria de la población, conforme a lo previsto en el artículo 305 de la Constitución de la República". "**Artículo 69.** De igual manera, se declara de utilidad pública e interés social, a los efectos de la presente Ley, la eliminación del latifundio como contrario al interés social en el campo, conforme a lo previsto en el artículo 307 de la Constitución de la República. En tal sentido, el Instituto Nacional de Tierras (INTI), procederá a la expropiación de las tierras privadas que fueren necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola, para asegurar su potencial agroalimentario, quedando subrogado en todos los derechos y obligaciones que de conformidad con esta Ley puedan corresponder a la República".

¹⁴² Gaceta Oficial N° 6.156 Extraordinario del 18-11-2014.

¹⁴³ Gaceta Oficial N° 40.787 del 12-11-2015.

de bienes y servicios, acaparamiento, boicot y al condicionamiento de venta de bienes y prestación de servicios¹⁴⁴.

De esta forma, la Ley Orgánica de Precios Justos del 2014 establecía expresamente la expropiación como consecuencia inmediata de la comisión de ilícitos económicos y administrativos, no como un mecanismo excepcional y extraordinario de apropiación forzosa por causa de utilidad social o interés público. Pero, además, establecía, igualmente en violación del derecho de propiedad, que, en el marco de dicho procedimiento expropiatorio, el Estado podría ocupar o incautar temporalmente el local, establecimientos o bienes del infractor, a través de la posesión inmediata, puesta en operación y el aprovechamiento.

3. Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda

La Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda –que regula relaciones privadas de un contrato de naturaleza netamente civil– establece de igual forma la expropiación como sanción en el artículo 145, ubicado dentro del Título VII denominado “De las sanciones”, que dispone que:

Artículo 145. De la reincidencia. En los casos de una primera reincidencia, se aplicará a infractores el doble de la multa impuesta, y si el infractor reincidiera tercera vez en la falta, y éste fuere dueño de más de cinco inmuebles al arrendamiento de vivienda, la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda dará inicio a los trámites pertinentes a fin de expropiar el inmueble o inmuebles, según sea el caso.

¹⁴⁴ En efecto, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos del 2014 señalaba: **“Artículo 7.** *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 el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica. // 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”.*

El inmueble o los inmuebles expropiados serán adjudicados a los arrendatarios o arrendatarias que habiten el mismo al momento de la expropiación.

Así pues, de conformidad con la, la expropiación procede a instancia de la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda, como una sanción –insistimos, no como un mecanismo excepcional de apropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social–, en caso de que los dueños *de más de cinco inmuebles destinados al arrendamiento de vivienda* incurran por tercera vez en la infracción de las disposiciones de la ley, desvirtuando de esta forma la figura constitucional de garantía del derecho de propiedad de la expropiación.

4. Ley Orgánica de Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras

Este Decreto ley crea dos figuras indefinidas e indeterminadas que atentan gravemente contra la propiedad privada, como se desprende de los artículos 148 y 149, al disponer:

Artículo 148. Cuando por razones técnicas o económicas exista peligro de extinción de la fuente de trabajo, de reducción de personal o sean necesarias modificaciones en las condiciones de trabajo, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Trabajo podrá, por razones de interés público y social, intervenir de oficio o a petición de parte, a objeto de proteger el proceso social de trabajo, garantizando la actividad productiva de bienes o servicios, y el derecho al trabajo. A tal efecto instalará una instancia de protección de derechos con participación de los trabajadores, trabajadoras, sus organizaciones sindicales si las hubiere, el patrono o patrona [...].

Artículo 149. En los casos de cierre ilegal, fraudulento de una entidad de trabajo, o debido a una acción de paro patronal, si el patrono o patrona se niega a cumplir con la Providencia Administrativa que ordena el reinicio de las actividades productivas, el Ministro o Ministra del Poder Popular con competencia en materia de Trabajo y Seguridad Social podrá, a solicitud de los trabajadores y de las trabajadoras, y mediante Resolución motivada, ordenar la ocupación de la entidad de trabajo cerrada y el reinicio de las actividades productivas, en protección del proceso social de trabajo, de los trabajadores, las trabajadoras y sus familias (destacado agregado).

Se trata de la figura de “intervención” y “ocupación”, las cuales carecen de cualquier tipo de determinación legal, pues no se precisan las condiciones de tiempo y causas, procedimiento administrativo o judicial previo, lo que implica una apropiación arbitraria. Tal adquisición por parte del Ejecutivo Nacional operaría sin que medie un proceso expropiatorio como mecanismo constitucional que permite la vulneración de la propiedad privada ni por el mecanismo confiscatorio como medio coactivo de adquisición de la propiedad privada también consagrado en

la Constitución, pues las referidas normas no se ajustan a los supuestos de hecho que proceden en ambos mecanismos constitucionales¹⁴⁵. ■

¹⁴⁵ Ramón Alfredo Aguilar, *Constitución, potestades administrativas y derechos fundamentales en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT)*, FUNEDA, Caracas, 2014, pp. 34-35.