

LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Alberto Blanco-Urbe Quintero
Abogado

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. REQUISITOS QUE DEBEN SER CUMPLIDOS POR TODO ACTO ADMINISTRATIVO PARA ESTAR DOTADOS DE EJECUTORIEDAD
 1. *Validez.* 2. *Eficacia.*
- III. LA PRESUNCION DE LEGITIMIDAD DE QUE GOZAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- IV. CONCLUSION GENERAL

I. INTRODUCCION

El presente trabajo consiste en una recopilación de sentencias y sus correspondientes comentarios, las cuales tienen en común el versar de una u otra forma, sobre el tema de la ejecutoriedad del acto administrativo.

Como punto previo me parece conveniente e interesante dejar claramente establecido lo que yo entiendo por acto administrativo, concepción a la que he llegado tras analizar y compaginar las diversas posturas existentes al respecto. Así, por acto administrativo entiendo todo hecho o actuación de relevancia jurídica, consistente en una declaratoria o decisión unilateral y voluntaria, emanada de algún órgano competente del Estado, como soberano titular del poder público, sea éste observado desde el ángulo de su distribución horizontal (Poder Legislativo, Poder Judicial o Poder Ejecutivo: Administración Central o Descentralizada); desde el ángulo de su distribución vertical (República, Estados y Municipios), o desde el ángulo de los entes dotados de autonomía funcional (Contralor General de la República, Fiscalía General de la República, etc.), con el objeto de constituir, reglar, extinguir o modificar situaciones jurídicas, en ejercicio de la función administrativa o jurisdiccional, y someterla en su tratamiento jurídico a los principios del Derecho Administrativo.

Habiendo ya establecido qué entiende el autor de este trabajo por acto administrativo, debemos entrar a definir lo que ha de comprenderse por la idea de ejecutoriedad. Para ello, es menester partir del denominado Principio de Ejecución Inmediata, el cual fuera sostenido históricamente por nuestra Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en numerosas sentencias, de las cuales puedo extraer la dictada en fecha 29 de julio de 1959¹ y publicada en el N° 25, Seg. Etapa, Vol. Corresp. de la *Gaceta Forense*, donde leemos lo siguiente: "El interés público en que se inspiran las normas del Derecho Administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento efectivo de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos. Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso

1. Tomada de Núñez Aristimuño, José S. *Doctrina Político-Administrativa de la Corte Suprema*. Tomo 12. Colección *Justitia et Jus*. Universidad de Los Andes. Mérida, 1964, p. 17.

contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que, admitir lo contrario, equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares”.

Asimismo, el Supremo Tribunal, en sentencia de fecha 25 de enero de 1960², publicada en el Nº 27, Seg. Etapa, Vol. Corresp. de la *Gaceta Forense*, estableció: “De modo que el Ministerio de Relaciones Interiores, al hacer la expresada declaración —y sin prejuzgar la Corte acerca del fondo mismo de la apelación— ha actuado en uso de una atribución que confiere a la Resolución apelada el carácter de un acto administrativo cuyos efectos son inmediatos. Así ha sido sentado por esta misma Corte en Sentencia de 29 de julio de 1959, en la cual se dijo, al referirse a los actos administrativos: Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que admitir lo contrario, equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares. Se exceptúan solamente los casos en que la Ley de modo expreso permite suspender en caso de apelación y previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales la ejecución del acto administrativo”.

Como bien podemos observar, la doctrina judicial que se desprende de los textos transcritos, consagra el principio por el cual se concluye que las decisiones o actos administrativos, se hallan investidas o dotadas de una fuerza particular, denominada fuerza ejecutoria, debido a la circunstancia de estar el Estado impregnado de interés general o colectivo, o sencillamente público, en su cotidiano actuar.

La fuerza ejecutoria de la cual vengo hablando se manifiesta de dos maneras. Por un lado, implica la inclinación o sometimiento y la obediencia debida por los particulares administrados, a lo establecido por los actos administrativos, sin perjuicio claro está, de los recursos tanto administrativos como jurisdiccionales que puedan interponerse en virtud del estado de derecho. Y, por otro lado, conlleva con bastante frecuencia el privilegio de la ejecución de oficio, el cual debe estar consagrado expresamente por la ley o en un contrato determinado.

De acuerdo a la doctrina francesa, representada por autores como Chenot³, Waline⁴ y Rolland⁵, la fuerza ejecutoria o Privilegio del Préalable, es la facultad de la cual se encuentra investida la Administración Pública, por la que puede crear sus propios derechos mediante espontáneas y unilaterales decisiones, que entrañan verdaderas obligaciones jurídicas para los administrados.

Esta fuerza ejecutoria, llegado el momento de la realización material de la decisión administrativa, deviene en el denominado Privilegio de la Acción de Oficio (*Privilège d'action d'office*), por el cual la Administración cuenta con una efectiva facultad de ejecución (aun compulsiva) de sus decisiones o actos. El indicado privilegio autoriza a la Administración para que proceda a la ejecución directamente y por la fuerza, de sus propias decisiones, sin tener que acudir a los órganos jurisdiccionales (Poder Judicial), para hacer valer sus pretensiones.

Para la doctrina francesa que venimos comentando, la *exécution forcée*, es decir, el ejercicio efectivo de la facultad de ejecución directa y compulsiva de sus decisiones, por parte de la Administración, se encuentra limitado por razones de seguridad

2. Idem, p. 18.

3. Tomada de González Pérez, Jesús. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Tomo VIII. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona, 1956, pp. 132 a 139.

4. Waline, Marcel. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Librairie du Recueil Sirey S.A. París, 1950, pp. 421 a 437.

5. Rolland, Louis. *Précis de Droit Administratif*. Librairie Dalloz. París, 1951, pp. 46 a 53.

jurídica y por altos valores protectores de los derechos humanos que inspiran a las sociedades democráticas, bajo los aspectos siguientes:

a) Se encuentran disfrutando de los privilegios en análisis, sólo los actos o decisiones que hayan sido dictados en ejercicio del poder público, sea en función administrativa o jurisdiccional. En ningún caso los actos civiles o mercantiles de los entes públicos, que estén sometidos al derecho común.

b) El privilegio exorbitante que caracteriza a la Administración también puede derivarse de acuerdo expreso, derivado del libre y legítimo consentimiento manifestado por la Administración y el particular, al momento de celebrar contratos administrativos, o mejor, contratos con régimen legal preponderante de derecho público, donde sea parte la Administración Pública.

c) Debe existir indefectiblemente una expresa autorización legislativa.

d) En concordancia con el requisito anterior, el procedimiento a emplear en la ejecución debe ser legal.

e) Debe haber ausencia o inexistencia de otros medios o vías legales idóneos para vencer la resistencia de los particulares.

f) Sólo los actos administrativos en donde la Administración ha de proceder a ejecutar o a hacer ejecutar, equiparables a las sentencias condenatorias, es decir, constitutivas, modificativas o supresivas dictadas por el Poder Judicial.

g) Debe haber urgencia en el logro del objetivo perseguido por el acto o decisión administrativa.

Para la doctrina española ⁶, los actos administrativos son decisiones o declaraciones unilaterales que entrañan en cabeza de la Administración, el privilegio de "pre-fabricar" su propio título jurídico, sin necesidad de recurrir a la instancia judicial.

Así, los actos administrativos encarnan sendas decisiones ejecutivas que otorgan la posibilidad de ejecutar compulsivamente lo ordenado por ellos, sin intervención de los órganos jurisdiccionales.

Para la doctrina italiana ⁷, seguida en gran parte por la doctrina latinoamericana, todo acto administrativo está investido por la facultad de ser ejecutado coactivamente por su titular, que es la Administración, sin existir como contrapartida la obligación de recurrir al órgano judicial para la validez del procedimiento empleado.

La doctrina alemana ⁸ parte de la idea de coacción inmediata y directa de que goza la Administración Pública para ejecutar sus propias decisiones, para distinguirla de la coacción o ejecución mediata o indirecta, por la cual la Administración se vale de los órganos judiciales para hacer ejecutar sus actos administrativos.

La doctrina implantada en los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra ⁹, como países de corte liberal absolutista que son, cuenta con los denominados *Summary Powers*, que son potestades excepcionales de ejecución directa por parte de la Administración, debido a que en esos ordenamientos jurídicos la ejecución de los actos administrativos debe en principio ser autorizada por los tribunales u órganos judiciales, por lo cual lo que en los otros casos es excepcional, se torna aquí en la regla y vice-versa.

6. Cassagne, Juan Carlos. *La Ejecutoriedad del Acto Administrativo*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1971, pp. 35 a 37.

7. Idem, pp. 37 y 39.

8. Idem, pp. 38 y 39.

9. Idem, p. 39.

La doctrina venezolana sobre el particular, extraída de autores como Eloy Lares Martínez¹⁰, Allan Randolph Brewer-Carías¹¹, Hildegard Rondón de Sansó¹², Gabriel Ruan Santos¹³ y María Teresa Machado de Merchán¹⁴, señala que los actos administrativos gozan de un privilegio de ejecutoriedad, por el cual la Administración tiene la facultad o posibilidad de ejecutar de manera forzosa o compulsiva, ciertos actos administrativos señalados por la ley, haciendo uso de los procedimientos administrativos de ejecución, y todo ello fundamentado en la presunción de legitimidad de que se encuentran revestidos dichos actos.

Sin embargo, no ahondaré más en la doctrina patria, por cuanto lo principal de este trabajo son los comentarios de las sentencias que en él haré, y de las cuales se hacen eco nuestros autores.

Para concluir con la presente introducción, quiero dejar claramente establecido que la ejecutoriedad es una característica o atributo de todo acto administrativo, consistente en la facultad consagrada por el ordenamiento jurídico positivo en favor de la Administración Pública, por la cual ésta puede disponer la realización de lo establecido en el acto administrativo, sin necesidad de provocar la intervención de los órganos jurisdiccionales, acudiendo (de ser necesario) al empleo de procedimientos administrativos de ejecución coactiva.

II. REQUISITOS QUE DEBEN SER CUMPLIDOS POR TODO ACTO ADMINISTRATIVO PARA ESTAR DOTADOS DE EJECUTORIEDAD

1. Validez

El primer requisito es el de la validez, es decir, todo acto administrativo debe reunir y contener dentro de sí una serie de particularidades, concurrentes e indispensables, sin las cuales se encuentra viciado de invalidez, pudiendo ser atacado o impugnado por razones de nulidad absoluta o relativa (anulabilidad), según los casos.

Las particularidades de que vengo hablando se encuentran clara y taxativamente señaladas en el estatuto general de la actividad administrativa venezolana, que es la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹⁵, en cuyo artículo 18 se lee: "Todo acto administrativo deberá contener: 1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto; 2. Nombre del órgano que emite el acto; 3. Lugar y fecha donde el acto es dictado; 4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido; 5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes; 6. La decisión respectiva, si fuere el caso; 7. Nombre del funcionario o funcionarios que lo suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia; 8. El sello de la oficina. El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o

10. Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. UCV, Caracas, 1983, pp. 159 a 175.

11. Brewer-Carías, Allan Randolph. "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Fiscales y la Aplicación del Principio *Solve et Repete*". *Revista de Control Fiscal*, Nº 33. Caracas, 1965, pp. 17 a 26.

12. Rondón de Sansó, Hildegard. "La Suspensión de los Actos Administrativos en el Derecho Comparado". XI Congreso Internacional de Derecho Comparado. *El Derecho Venezolano en 1982*. UCV, 1982, pp. 545 a 587.

13. Ruan Santos, Gabriel. "La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". *Revista de Derecho Público* Nº 18, abril-junio, 1984, pp. 57 a 83.

14. Machado de Merchán, María Teresa. "La Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos". *Revista de Control Fiscal* Nº 107. Caracas, 1982, pp. 37 a 67.

15. Publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 2.818 Extraordinario del 1º de julio de 1981.

de los funcionarios que lo suscriben. En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad”.

Asimismo, el artículo 19 *ejusdem* dispone que: “Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley; 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y, 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”. Y, el artículo 20 cierra la idea disponiendo que “Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables”.

En sentencia de fecha 31 de octubre de 1984 ¹⁶, el Juzgado Superior Tercero de lo Contencioso-Tributario, frente al alegato de la recurrente, que solicitó la nulidad de los actos administrativos basada en el incumplimiento de requisitos de forma, por no identificar el lugar donde se emitieron, faltar el sello oficial, no haber identificación del funcionario actuante, lo que repercute en la imposibilidad de determinar su competencia, y ausencia de motivación, determinó que en los casos de actos administrativos complejos, como lo son aquellos que determinan tributos, por estar integrados por actos separados, resoluciones y planillas, que hacen guardar entre éstas y aquéllas una complementaridad y conexión, que las hacen indivisibles, debiendo interpretarse como un acto único, válido siempre que entre sus diversas partes reúna los requisitos legales. Es de hacer notar que actualmente la tramitación administrativa fiscal se halla regulada por el Código Orgánico Tributario, el cual adapta a su especialidad los requisitos de validez, pero respetando siempre los principios generales comentados.

Una de las particularidades esenciales de todo acto administrativo, y cuya falta repercute directa e ineluctablemente sobre su validez, es la motivación o exposición de las razones que justifican su existencia jurídica. Sobre su necesidad contamos hoy en día con abundantísima jurisprudencia, emanada de los tribunales tanto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como de la Contencioso-Tributaria. Así, podemos citar las sentencias de fechas 22 y 31 de mayo de 1979 ¹⁷, dictadas por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, donde se señala que la motivación consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido el autor del acto para dictarlo, pudiendo radicar en la indicación de normas cuyo incumplimiento haya cometido el administrado, siempre y cuando de lo expresado pueda éste esgrimir las defensas que tenga contra el acto, por comprender la voluntad de la Administración, ya que de lo contrario emanaría una falta de motivación que provocaría la invalidez del acto.

Otra de las fundamentales particularidades de los actos administrativos en lo que a su validez se refiere, y que ha sido y será hasta la saciedad objeto de nuestra jurisprudencia, es la competencia del funcionario que dictó el acto para hacerlo.

Sobre este asunto encontramos las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Juzgado Superior Segundo de lo Contencioso-Tributario en fechas 31 de octubre y 29 de noviembre de 1984; por el Juzgado Superior Tercero de lo Contencioso-Tributario en fecha 8 de octubre de 1984; por el Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso-Tributario en fecha 1 de noviembre de 1984; por el Juzgado Superior

16. Tomada de Pierre Tapia, Oscar. *Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario*. Octubre 1984, Nº 1, pp. 34 a 41.

17. Tomadas de Pierre Tapia, Oscar. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Mayo 1979, Nº 5, pp. 22 a 24.

Séptimo de lo Contencioso-Tributario en fechas 11 de octubre y 29 de noviembre de 1984; por el Juzgado Superior Octavo de lo Contencioso-Tributario en fechas 23 y 29 de octubre de 1984 y por el Juzgado Superior Noveno de lo Contencioso-Tributario en fechas 8 y 18 de octubre de 1984¹⁸. En todas estas sentencias se precisa enfáticamente que en todo acto administrativo hay ciertos elementos esenciales de los cuales dependen tanto su validez como su eficacia, siendo la competencia del funcionario u órgano que las emite, uno de esos elementos. La actividad administrativa debe haber sido desplegada por el organismo facultado por las atribuciones legales pertinentes, para ser válida, es decir, estar ajustada a derecho. La competencia o capacidad legal de la autoridad administrativa, es la aptitud legal de las personas públicas y sus órganos, que determina los límites dentro de los cuales pueden válidamente generar actos que creen, modifiquen o extingan derechos.

Como consecuencia de lo expuesto hasta ahora, puedo concluir que todo acto administrativo que haya sido dictado por funcionarios u órganos incompetentes, sea en razón de la materia, del lugar, del tiempo u otra condición, por no estar revestido de la correspondiente atribución legal, carece de validez y, por tanto, de ejecutoriedad.

Lógicamente igual consecuencia sufre el acto administrativo que no se encuentre motivado.

Al igual que las particularidades comentadas, todas las demás están establecidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, han sido objeto de tratamiento jurisprudencial con idéntica consecuencia jurídica: la invalidez que genera la no ejecutoriedad.

2. Eficacia

El segundo de los requisitos que debe cumplir todo acto administrativo para estar dotado de ejecutoriedad, es el de la eficacia.

Para que un acto jurídico, dentro de los cuales se encuentra como especie el acto administrativo, cause ejecutoria, es decir, esté investido de la facultad de ser ejecutado produciendo todos los efectos jurídicos que le dan razón de ser, no basta con que sea válido. La validez es una condición necesaria pero no suficiente para que el acto despliegue sus previsiones del ordenamiento jurídico.

La eficacia es también denominada Principio de Ejecutividad, y consiste en el cumplimiento de ciertos requisitos que podríamos encuadrar como foráneos, externos o ajenos a la constitución interna del acto administrativo, el cual, a pesar de ser perfecto desde el punto de vista de su validez, no puede ser ejecutado por carecer de la fuerza necesaria para producir sus efectos, en razón de estar pendiente el cumplimiento de ciertos extremos legales.

La exigencia que el ordenamiento jurídico positivo hace en relación al deber de cumplir con estos extremos, a fin de dotar a los actos emanados de la Administración de eficacia o ejecutividad, se basa en razones de seguridad jurídica y conlleva al fortalecimiento del sistema de protección a los derechos y garantías fundamentales, consagrados y amparados por nuestra Constitución, frente al correlativo ejercicio de la prerrogativa de poder por parte de la Administración Pública.

Por otro lado, la indicada exigencia contribuye notablemente a la reglamentación del derecho constitucional a la defensa, al sistematizarse el mecanismo de conocimiento de los actos jurídicos del Estado por parte de los administrados, a fin de que puedan preparar los argumentos y alegatos que fundamenten su eventual accionar contra dichos actos, haciendo uso del tiempo que se halla inmerso dentro de los lapsos que

18. Tomadas de *ob. cit.* en cita Nº 16, Nº 1, pp. 5 a 9; 19 a 26; 15 a 19; 9 a 15; y, Nº 2, pp. 53 a 58; 5 a 9; 9 a 13.

para recurrir tanto en vía administrativa como jurisdiccional, consagran las leyes, lapsos que se cuentan precisamente a partir del conocimiento que de los actos administrativos tuvo el particular interesado.

Además, puedo agregar que el principio de publicidad de la ley, entendida ésta en su concepción más amplia, como norma o disposición jurídica, no tendría ningún sentido, si no se estableciera la obligatoriedad en cabeza del ente público de informar y dar a conocer plenamente el contenido de las normas por él dictadas.

Los extremos que deben ser cumplidos para dotar de eficacia o ejecutividad a los actos administrativos, pueden ser clasificados como sigue: En virtud de expreso señalamiento en el texto del acto administrativo, que someta el nacimiento o generación de sus efectos jurídicos a una condición suspensiva o acontecimiento futuro e incierto sin cuyo surgimiento histórico carece de eficacia el acto. También puede ocurrir lo contrario, es decir, el acto nace válido y eficaz pero se somete a condición resolutoria, bajo cuya operancia el acto permanece válido pero deja de ser eficaz. No debe confundirse esto con las figuras de la abrogación y la derogación, cuya consecuencia es la pérdida en conjunto tanto de la eficacia como de la validez. La eficacia de los actos administrativos puede también hacerse depender de un término o hecho futuro y cierto, que puede ser igualmente suspensivo o resolutorio, caso este último donde opera la doctrina del decaimiento del acto administrativo, que lo hace perder también su validez.

El otro tipo de extremos a que se somete la eficacia de los actos administrativos, radican en el cumplimiento de formalidades legales. Así, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 72, dispone que: "Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial*, que corresponda al organismo que tome la decisión... También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la ley".

Por otro lado, el artículo 73 *ejusdem* establece que: "Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar, si fuere el caso, los recursos que procedan con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse".

Sobre el requisito de eficacia contenido en la obligación de notificar al administrado del contenido del acto administrativo, existe un sinnúmero de decisiones jurisprudenciales. Sin embargo, y a título meramente ejemplificativo, procederé a señalar la contenida en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 19 de mayo de 1983¹⁹, y las contenidas en las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fechas 7 de junio²⁰ y de 6 de agosto²¹ de 1984.

En las respectivas decisiones el sentenciador deja de forma sobradamente clara la circunstancia de que la finalidad de toda notificación radica en hacer llegar a conocimiento del destinatario o particular interesado, la existencia de un acto administrativo.

Este conocimiento del que hablan las sentencias en comentario, no tiene por qué ser hecho directamente en la persona del destinatario o de su representante legal, sino que se presume impartido con la simple llegada de su contenido a la dirección de su destinatario, salvo que el mismo pruebe que, sin su culpa, se encontró en la imposibilidad de adquirir la información.

19. Tomada de *Revista de Derecho Público* N° 15. Julio-septiembre 1983, pp. 145 a 146.

20. Tomada de *Revista de Derecho Público* N° 19. Julio-septiembre 1984, p. 128.

21. Tomada de *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de lo Contencioso-Administrativo*. Agosto-septiembre 1984, N° 2/3, pp. 68 y 69.

Las indicadas sentencias también consagran el hecho de que si bien todo acto administrativo es válido desde que es dictado, no por ello es oponible, vale decir eficaz o ejecutivo, frente a los terceros ni frente al particular a quien se dirige, debido a que requiere ser dado a conocer, por la vía de la publicación en el diario oficial, si es de carácter reglamentario o general, o por la notificación, si es de carácter particular, para que pueda adquirir eficacia.

Esta obligación de dar a conocer los actos administrativos —continúo comentando las sentencias— constituye un aspecto formal posterior a la emisión del acto. Y la notificación puede lograrse a través de cualquier medio idóneo para ello, aun cuando normalmente se usa el sistema de comunicación por escrito con constancia de recibo. Además, aun en el caso de que la notificación sea defectuosa, su aceptación tácita la convalida. El caso más claro de aceptación tácita consiste en la interposición del recurso correspondiente dentro de los plazos que se cuentan a partir de la notificación.

En razón de lo expuesto, podemos aseverar que la eficacia o ejecutividad hace adquirir al acto administrativo el carácter de título ejecutivo, del cual se valdrá la Administración para la más expedita manera de satisfacer sus fines de interés público, sin necesidad de acudir a los órganos del Poder Judicial para dotar de tal carácter a sus actos, por cuanto está revestida constitucional y legalmente de la potestad de declarar la certeza de sus derechos en forma unilateral.

III. LA PRESUNCION DE LEGITIMIDAD DE QUE GOZAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Una vez que hemos definido lo que debe entenderse por Principio de Ejecutoriedad, cabe señalar a este respecto la jurisprudencia sentada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de fecha 1 de febrero de 1984²², según la cual todo acto administrativo *per se* produce efectos jurídicos relativos a la creación, modificación o eliminación de situaciones individuales o generales, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general. Siendo el caso que al estar el acto administrativo dotado de ejecutividad y ejecutoriedad, no requiere para producir efectos jurídicos de la participación de otros funcionarios, administrativos o judiciales, según se desprende de los artículos 8, 78, 79 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Asimismo, el señalado Tribunal, en sentencia de fecha 28 de abril de 1983²³, estipuló que los actos administrativos, y en concreto las decisiones que ponen fin a conflictos entre particulares, están dotados de ejecutividad, por lo cual no requieren de ningún tipo de homologación por parte de otro órgano del Estado, surtiendo, en consecuencia, sus efectos de inmediato, manifestándose, incluso, en los casos donde se imponen cargas, el principio de ejecutoriedad.

Por tanto, la ejecutividad y la ejecutoriedad son la consecuencia lógica de todo acto administrativo, pudiendo ser modificada sólo y de manera excepcional por la acción de un juez contencioso-administrativo que, en conocimiento del recurso de nulidad del acto administrativo de efecto particular, puede suspender la eficacia del acto, con el objeto de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, o lo faculte para ello expresamente la ley.

Naturalmente, el Legislador puede establecer casos de suspensión de los efectos de los actos administrativos, como lo hizo al disponer en el Código Orgánico Tributario²⁴, que la mera interposición del recurso (administrativo o contencioso), suspende

22. Tomada de *Revista de Derecho Público* Nº 17. Enero-marzo 1984, pp. 174. a 176.

23. Tomada de *Revista de Derecho Público* Nº 14. Abril-junio 1983, pp. 161 y 162.

24. Publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 2.992 Extraordinario del 3 de agosto de 1982.

los efectos del acto recurrido. Claro que, en ese caso, se consagran las medidas cautelares requeridas para que no se haga nugatoria la acción administrativa.

Ya vista y analizada tanto doctrinal como jurisprudencialmente una definición de ejecutoriedad, pasamos a estudiar los requisitos de validez y eficacia o ejecutividad, como presupuestos indispensables del principio de ejecutoriedad. Ahora nos corresponde en este capítulo encarar el problema relativo a la fundamentación, justificación o causación del principio de ejecutoriedad del acto administrativo.

La razón última que inspira el hecho de que los actos administrativos estén dotados de esa cualidad inherente a ellos, que hemos dado en denominar Principio de Ejecutoriedad, estriba en que todo acto administrativo se halla cubierto o amparado en sus efectos por el Principio de la Presunción de Legitimidad de los Actos Administrativos.

La Presunción de Legitimidad, también denominada (con cierta imprecisión) Presunción de Legalidad o de Certeza, se enuncia con la magna y crucial idea de que todo acto administrativo se considera válido en tanto su nulidad no sea declarada por algún órgano jurisdiccional, actuando en jurisdicción contencioso-administrativa.

En razón de lo planteado, podemos observar que la indicada presunción, al admitir prueba en contrario, por cuanto al particular administrado le está conferida la posibilidad de argumentar las razones de ilegalidad que a bien tenga oponer, por considerar al acto administrativo como violatorio de las normas legales que consagran los requisitos que necesariamente deben ser cumplidos para que los mismos estén dotados de validez y eficacia, generando consecuentemente la ejecutoriedad propia para que la Administración pueda realizar sus cometidos, aun en contra de la voluntad de los particulares interesados, concluimos que se trata de una presunción *juris tantum*.

Naturalmente, los alegatos de ilegalidad sólo pueden ser interpuestos por el administrado en la oportunidad legal de accionar contra el acto administrativo, sea en virtud de recursos administrativos o jurisdiccionales. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad legal de oponer por vía de excepción, los argumentos de ilegalidad, cuando sea demandado judicialmente por la Administración, en los casos en que ésta deba proceder así en virtud de la ley, tal como ocurre en el supuesto contemplado en los artículos 190 y 197 del Código Orgánico Tributario, en relación al juicio ejecutivo que se establece en favor del Fisco Nacional por concepto de cobro relativo a créditos por tributos, sanciones, intereses o recargos.

La Administración Pública, como corolario de la prerrogativa de poder de que se encuentra investida, cuenta con la potestad de otorgar o conferir unilateralmente, certeza y ejecutividad a los actos jurídicos emanados de ella, sin intervención de ningún otro de los órganos que integran el Poder Público, en cualquiera de sus ramificaciones. Por tanto, los actos administrativos se presumen legítimos, lo cual es lo mismo que afirmar que se presumen ajustados a derecho, y de manera conforme, insertos dentro de la posición que deben ocupar en la estructura piramidal que caracteriza el orden de las fuentes en el Derecho Administrativo venezolano.

Llegados a este punto de la exposición, y antes de proseguir con el análisis de la Presunción de Legitimidad, donde haré alusión a algunas sentencias sobre ese particular, considero oportuno establecer que los actos administrativos, según los efectos que estén destinados a producir en el ordenamiento jurídico-social, se clasifican en diversos tipos.

Así, nos encontramos en primer lugar con la existencia de actos administrativos que pudiéramos llamar de cumplimiento instantáneo, los cuales quedan absolutamente ejecutados a partir de la notificación que de los mismos se haga al particular interesado, sin necesidad de recurrir a procedimientos de ejecución ni administrativos ni judiciales.

Como ejemplo de estos actos administrativos de cumplimiento instantáneo, los cuales se aparejan perfectamente con las denominadas sentencias merodeclarativas que dictan los órganos jurisdiccionales, podemos citar el caso de la denegatoria de una petición determinada, y otros actos cuya finalidad es la ampliación o disminución de la esfera jurídica de los administrados, tales como el otorgamiento de permisos, jubilaciones, la decisión administrativa por la cual se retira la personería jurídica a algún ente que haya incurrido en supuestos sancionados con esa pena por la ley.

Todos estos actos administrativos están dotados de su inherente cualidad de ejecutoriedad; sin embargo, como ya dije, los mismos no precisan de ejecución posterior ni administrativa ni judicial, por cuanto al cumplirse los requisitos de eficacia, quedan ejecutados *per se*.

En el orden de ideas que vengo exponiendo, nos encontramos inmediatamente con aquellos actos administrativos cuyo objeto radica en efectuar una declaración de conocimiento o de juicio sobre algún determinado acontecimiento jurídico que, a la postre, generará efectos jurídicos de forma directa e inmediata.

Como ejemplo de estas decisiones administrativas, podemos citar el caso de los actos de registro y demás certificaciones emanadas de las oficinas estatales cuyo cometido es el de impartir fe pública a las actuaciones jurídicas de los particulares. También, como una especie de estos actos administrativos, nos encontramos con aquellos que contienen o se limitan a expresar opiniones sobre determinados asuntos que le hayan sido consultados a la Administración. Como fácilmente se desprende de lo analizado, estos actos administrativos que, como todo acto administrativo, están dotados de la correspondiente ejecutoriedad, no precisan tampoco de procedimientos de ejecución, ni administrativos ni judiciales, quedando los mismos ejecutados *per se*.

Además de los dos tipos de actos administrativos comentados en el análisis que venimos realizando, nos encontramos con la existencia de actos administrativos que se cumplen sin coacción, aun en contra de la voluntad de los particulares interesados.

Como ejemplo de estos actos, podemos citar los casos en que la Administración ejecuta directamente por sus propios medios, o indirectamente, valiéndose para ello de terceros contratados al efecto, con la correlativa obligación en el patrimonio del administrado de afrontar los gastos que la ejecución conlleve. Tal es el supuesto de las reparaciones que en casos eventuales deba asumir el Estado.

Lógicamente, el cuarto y último tipo de actos administrativos en nuestra clasificación son aquellos que a más de cumplir con los requisitos de validez y eficacia o ejecutividad, deben ser sometidos a procedimientos de ejecución, administrativos o judiciales, para poder aun, frente a la resistencia de los interesados, lograr los fines de alto interés público que persigue la Administración.

Así, podemos concluir que los presupuestos del principio de ejecutoriedad del acto administrativo son: su validez o cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley; la eficacia o ejecutividad que en el caso concreto de los actos administrativos de efectos particulares se logra con la notificación a el o los interesados; la mora o incumplimiento culposo de lo dispuesto en el acto administrativo; y, la puesta en marcha de los procedimientos de ejecución.

Como se desprende de lo que hemos expuesto hasta ahora, la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos es la causa que origina la vigencia de los principios de ejecutividad y ejecutoriedad. Sin embargo, es bueno acotar que la actividad administrativa se encuentra amparada por esa presunción de legitimidad, en razón del principio de celeridad que debe alimentar el deber de satisfacción del interés general, de la manera más cónsona con las exigencias que al respecto formula el conglomerado social.

La Procuraduría General de la República²⁵, en diversos dictámenes que ha emitido en torno a la problemática de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, ha establecido reiteradamente que la presunción de legitimidad sólo puede ser desvirtuada por el ejercicio de los recursos administrativos o jurisdiccionales que consagran las leyes para la defensa de los derechos subjetivos de los particulares. Además, esta presunción hace que todo acto administrativo sea válido, produzca sus efectos jurídicos y tenga ejecución forzosa o coactiva, mientras su legalidad no sea desvirtuada por los administrados recurrentes, haciendo uso para ello de los medios probatorios que consagra nuestro Derecho Adjetivo.

Según la doctrina administrativa de la Procuraduría, una vez que ha vencido o precluido el término para recurrir, sea en vía administrativa o jurisdiccional, la presunción de legitimidad, que nace como *juris tantum*, en razón de admitir prueba en contrario, se torna *juris et de jure*, generando indefectiblemente todas sus consecuencias jurídicas, hasta que desaparezca del ordenamiento jurídico positivo, ya sea por revocación, anulación, caducidad, decaimiento, reforma o rectificación.

Es conveniente destacar, aun cuando ya lo comenté anteriormente, que también puede el administrado por vía de excepción, oponer frente a la Administración demandante, todas las defensas que a bien tenga en razón de ilegalidad del acto administrativo.

La presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, no se encuentra establecida expresamente en ninguna disposición legal. Su contenido y vigencia se desprende del análisis sistemático de las diversas disposiciones constitucionales y legales que regulan la actividad administrativa, donde conjugándose el objetivo de satisfacción de los altos intereses colectivos de la sociedad, con el principio de legalidad (sí establecido expresamente), según el cual todo acto de la Administración debe someterse a la ley, y su correlativo principio de la subordinación de la Administración a la ley, por el cual las decisiones individuales o particulares deben apoyarse siempre en las normas generales.

Antes de entrar a la exposición y comentario de las sentencias que sobre esta materia de la presunción de legitimidad pienso señalar, quiero acotar que de acuerdo al Derecho Administrativo venezolano, el principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos se encuentra sometido a varios límites.

Así, por regla general, la ejecución coactiva, compulsiva o forzosa de los actos administrativos debe ser ordenada por los jueces en ejercicio del Poder Judicial, salvo las circunstancias en las cuales rige el privilegio de autotutela administrativa, como son los casos donde está inmiscuido el dominio público; los casos en que se ordene la demolición de edificaciones y otras construcciones de cualquier tipo que amenacen ruina; los casos de requisita militar o civil; los casos de incautación o destrucción de bienes muebles nocivos para la salud o la moral de la población; las circunstancias en que es imperiosa la necesidad de atender a la satisfacción de un interés público.

La otra gran limitación que tiene la Administración para proceder a la ejecución de sus decisiones, radica en la posibilidad que tienen los administradores al momento de recurrir tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, de obtener la declaratoria de suspensión de los efectos del acto administrativo, ya sea como fundamento en criterios de daño, debido a la circunstancia de que presumiblemente pueda la ejecución del acto administrativo provocar daños y perjuicios de difícil o imposible resarcimiento por la decisión definitiva; o, por criterios de legalidad, cuando el acto administrativo sea manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico. Sobre este tema de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, existe una vasta jurisprudencia, tanto anterior como posterior a su consagración legislativa en las Leyes Orgá-

25. Tomado de *ob. cit.* en cita 11, p. 18.

nicas de Procedimientos Administrativos y de la Corte Suprema de Justicia. Así, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, mediante sentencias de fechas 19 de junio de 1981²⁶ y 21 de junio de 1983²⁷ (entre muchísimas otras), y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por sentencia, entre otras, de fecha 11 de mayo de 1983²⁸, han establecido que la suspensión de los efectos es una excepción al principio de ejecutoriedad del acto administrativo, cuya finalidad es impedir la paralización o el entramamiento de la actividad administrativa, no pudiendo la Administración emitir ninguna otra providencia o resolución colateral derivada del acto principal impugnado, que menoscabe la garantía jurídica excepcionalmente consagrada por el legislador en favor del administrado.

Así, en virtud de lo anterior, en Venezuela la Administración sólo puede ejecutar directa y coactivamente sus actos administrativos, en tres casos excepcionales, dados los límites indicados, los cuales son los siguientes:

a) Cuando la ley disponga expresamente esta facultad en beneficio de la Administración.

b) En los casos en que sea declarado el estado de emergencia nacional o de suspensión de las garantías constitucionales. Y c) Cuando haya necesidad o urgencia absolutamente comprobada.

Como puede verse, todos estos supuestos de ejecución directa por parte de la Administración, están establecidos en razón de ser el Estado el supremo árbitro y juzgador de los intereses públicos, dejando como atribución de sus ramas Legislativa y Ejecutiva, la determinación de los casos concretos en que el interés privado o particular deba ceder frente a la necesidad de consecución de los altos objetivos sociales.

Dentro de la vasta legislación que regula las diversas actividades desarrolladas en nuestro país, podemos citar a la Ley de Sanidad Nacional, a la Ley de Protección al Consumidor y a la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, como leyes que facultan a la Administración para proceder a la ejecución directa y compulsiva de sus actos, por motivos de sanidad, salubridad, control de calidad de los productos y desarrollo de la economía nacional.

Ahora bien, procediendo a continuación con el objetivo que nos hemos trazado en el presente trabajo, a saber, el del análisis acerca de cómo se encuentra expresada toda esta materia por la jurisprudencia patria, hemos de proseguir con el referido estudio.

La Corte Superior Segunda, en sentencia de fecha 11 de agosto de 1969²⁹, determinó que en el juicio iniciado por demanda en que tengan interés las rentas públicas, la sola presentación en el juicio, de las resoluciones municipales que ordenan la liquidación de las planillas que se ejecutan en dicho procedimiento, no determina la suspensión de la ejecución, pues la ejecutoriedad de que están revestidos los actos administrativos permite darles cumplimiento, incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación.

De esta forma, este Tribunal se hace eco de la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia en sentencias diversas, como la de fecha 29 de junio de 1959, que fue comentada en la Introducción de este trabajo.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, por medio de diversas sentencias, dentro de las cuales mencionaré las de fechas 26 y 27 de marzo, 25 de abril, 22 y 31 de mayo y 2 de agosto de 1979³⁰, ha sentado criterio en

26. Tomada del Servicio de Computación de la Corte Suprema de Justicia.

27. Tomada de *Revista de Derecho Público* Nº 15. Julio-septiembre 1983, pp. 170 y 171.

28. Tomada de *Revista de Derecho Público* Nº 15. Abril-junio 1983, pp. 171 a 173.

29. Tomada de Santos López, Andrés. *Jurisprudencia Municipal*. Tomo II, 1969-1971, pp. 53 y 54.

30. Tomadas de *ob. cit.* en cita 17. Marzo, abril, mayo y agosto-septiembre 1979. Nos. 3, 4, 5 y 8-9, pp. 22 y 23; 24 a 26; 24 y 25; y 15 a 17.

relación a la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, al señalar que como consecuencia del disfrute que los actos administrativos tienen de la presunción de legitimidad, para poder enervar sus efectos jurídicos, corresponde a su destinatario, particular interesado, que se considere lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

La jurisprudencia sobre este problema de la carga de la prueba en torno a la presunción de legitimidad, se inclina, en algunos casos, por establecer en cabeza del recurrente la carga de producir la prueba en contrario de la presunción. Sin embargo, en otros casos, como aquellos en que se discute la competencia del funcionario administrativo que expide el acto, ha señalado a través de los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Tributario, que el simple alegato de incompetencia realizado por el contribuyente recurrente, hace nacer en cabeza de la Administración, la carga de probar la competencia del funcionario que firma el acto liquidatorio de tributos o multas, por lo que se invierte la carga de la prueba, desconociéndose, en mi criterio, el valor presuntivo que sobre su legalidad o legitimidad, caracteriza al acto administrativo, creado en beneficio de la Administración. Claro que supongo que la opinión de estos jueces surge de la idea de dificultad en que se encuentra el contribuyente de conocer el complicado mecanismo interno de distribución de competencias y delegaciones de ellas.

IV. CONCLUSION GENERAL

Con el presente Capítulo no espero hacer un inventario pormenorizado de las múltiples y variadas conclusiones que, durante todo el desarrollo del presente trabajo, he ido paulatinamente presentando; en cada acápite, al momento de presentar una nueva idea, expuse la problemática a la luz de la doctrina tanto nacional como extranjera, para luego, tras esbozar someramente el tratamiento legislativo del asunto, desembocar en la doctrina jurisprudencial, sentada por la antigua Corte Federal, la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Tributario y la desaparecida Corte Superior Segunda.

El objeto de este Capítulo, y con ello termino la presente exposición, consiste en dejar claramente establecido (como considero que logré), que la problemática del Principio de Ejecutoriedad de los Actos Administrativos, se halla completamente tratada y hasta trajinada por la jurisprudencia patria, tanto en su concepción, como en sus presupuestos, consecuencias y excepciones. Esta jurisprudencia, además, en muchos casos ha sido vanguardia en el desarrollo de estas ideas, adelantándose tanto a los legisladores como a los autores, como es el caso de la suspensión de efectos de los actos administrativos que, en Venezuela, hoy regulada legalmente, ha tenido cuna en los estrados de los juzgadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Brewer-Carías, Allan Randolph. "Aspectos de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*". *Revista de Control Fiscal* N° 33. Caracas, 1965.
- Brewer-Carías, Allan Randolph. *Ob. cit.* en *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*. Tomo III. Vol. 1. Instituto de Derecho Público, UCV. Caracas, 1976.

- Brewer-Carías, Allan Randolph, Rondón de Sansó, Hildegard y Urdaneta Troconis, Gustavo. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981.
- Cassagne, Juan Carlos. *La ejecutoriedad del acto administrativo*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1971.
- Fiorini, Bartolomé. "Teoría jurídica del acto administrativo. Les preemptions d'authenticité et de sincérité des actes administratifs". *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. 84e. Année. Paris, 1968.
- González Pérez, Jesús. "Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Año XXX. Madrid, 1954.
- González Pérez, Jesús. "Ejecutoriedad de los actos administrativos". *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Carlos E. Mascareñas (Director). Tomo VIII. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona, 1956.
- Machado de Merchán, María Teresa. "La ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos". *Revista de Control Fiscal* Nº 107. Caracas, 1982.
- Núñez Aristimuño, José Santiago. *Doctrina político-administrativa de la Corte Suprema*. Colección "Justitia et Jus". Universidad de Los Andes. Mérida, 1964.
- Pierre Tapia, Oscar. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Marzo, abril, mayo y agosto-septiembre; números 3, 4, 5 y 8-9. Escuela Técnica Popular Don Bosco. Caracas, 1979.
- Pierre Tapia, Oscar y Pierre A., Oscar. *Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario*. Octubre y noviembre; números 1 y 2. Editorial Sucre. Caracas, 1985.
- Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.
- Repertorio Forense*. Tomo 51. Segundo trimestre. Caracas, 1979.
- Rolland, Louis. *Precis de Droit Administratif*. Dixième edition. Librairie Dalloz. Paris, 1951.
- Rondón de Sansó, Hildegard. "La suspensión de los actos administrativos en el Derecho Comparado". *El Derecho Venezolano en 1982*. XI Congreso Internacional de Derecho Comparado. UCV. Caracas, 1982.
- Ruan Santos, Gabriel. "La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". *Revista de Derecho Público* Nº 18. Abril-junio 1984. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.
- Santos López, Andrés y Trujillo Ortiz, Lila. *Jurisprudencia Municipal 1969-1971*. Tomo II. Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal. Imprenta Merisífrica. Caracas, 1972.
- Waline, Marcel. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. 6ª edición. Librairie du Recueil Sirey (Société Anonyme). Paris, 1950.