

Comentarios Monográficos

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL VICIADOS DE ILEGALIDAD

Isabel Boscán de Ruesta
*Profesora de la
Universidad Central de Venezuela*

Es frecuente que la Administración Central dicte actos tanto de efectos particulares como de efectos generales que imponen obligaciones o limitan la capacidad jurídica de los entes que integran la Administración Descentralizada, y que son consideradas por éstos ilegales. Al tener ellos personalidad jurídica propia y por tanto ser sujetos de derechos y obligaciones, podrían, en principio, hacer uso de todas las acciones y recursos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de las personas naturales o jurídicas para la defensa de sus derechos e intereses frente a la Administración Pública. Sin embargo, no debe perderse de vista el que tales organizaciones son instrumentos del Estado para la realización de sus fines, por lo cual la utilización de esos recursos y acciones en contra de la Administración Central, podría crear problemas de tipo político-administrativo, que ameritan una consideración especial en cuanto al verdadero poder de utilizarlos. Para la consideración de esta problemática, estimamos conveniente determinar en primer término cuáles son y cómo se articulan esas defensas previstas por nuestro ordenamiento jurídico en favor de las personas afectadas por actos administrativos ilegales, y luego, en qué medida pueden los entes que conforman la Administración Descentralizada, hacer uso de ellos, en contra de la Administración Central.

I. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES Y SUS CONSECUENCIAS. LA NULIDAD RELATIVA Y ABSOLUTA. EL PROBLEMA DE LA INEXISTENCIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

En virtud del principio de legalidad que impera en los Estados de corte democrático, consagrado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 117 de la Constitución, los órganos de la Administración Pública, y en general, los órganos del Poder Público, deben ajustar sus actuaciones a las reglas de derecho previamente establecidas, o más precisamente al orden jurídico existente. La consecuencia de la violación de este principio es la nulidad del acto administrativo ilegal.

La doctrina considera más adecuado hablar de *ilegitimidad* de los actos administrativos, porque esta expresión resulta más amplia que la de *ilegalidad*, y abarcaría, vicios de inconstitucionalidad, vicios de ilegalidad, vicios de contradicción con normas reglamentarias, la llamada desviación de poder, etc. Sin embargo, es un hecho que la denominación imperante en nuestro derecho positivo es el de "ilegalidad" entendida como sinónimo de ilegitimidad.

Ahora bien, no todos los vicios o irregularidades de los actos administrativos tienen el mismo tratamiento o consecuencias: En cuanto a los vicios o irregularidades de los actos administrativos, la distinción se ha hecho en base al grado o magnitud de la ilegalidad. En efecto, existe una distinción pacíficamente aceptada por la doctrina y la jurisprudencia, tanto patria como extranjera, y con consagración legal en muchos ordenamientos jurídicos, según la cual los vicios de los actos administrativos pueden ser relativos o absolutos, atendiendo a la gravedad de los mismos: nulos de nulidad relativa o nulos de nulidad absoluta o de pleno derecho; sin embargo, también se ha hablado de una tercera categoría de irregularidades identificada como *inexistencia*.

El problema de los *actos inexistentes* es una de las cuestiones más delicadas y controvertidas de la Teoría General del Derecho. Este problema que inicialmente fue planteado en el seno del Derecho Civil ha encontrado igualmente cabida en el ámbito del Derecho Administrativo.

La noción de la inexistencia doctrinariamente ha sido fundamentada en la idea de que ciertos vicios presentan tal grado de gravedad que ellos afectan no sólo la validez del acto jurídico sino más aun, su ser mismo. Parte de la doctrina considera que los actos inexistentes no conforman una categoría diferente de los actos nulos —nulos de nulidad absoluta— y en este sentido, la inexistencia es considerada como un vicio más que afecta la validez del acto. Otro sector doctrinal estima que la inexistencia no es un problema de vicio o irregularidades del acto sino de imposibilidad jurídica de considerarlo como acto (cfr. Fiorini, Bartolomé: Teoría Jurídica del Acto Administrativo, págs. 84 y 55; Lutzesco, G.: Teoría y Práctica de las Nulidades, México, año 1945, págs. 234-35 citado por Fiorini).

En Francia, la doctrina dominante acepta el acto inexistente como diferente del acto nulo y el interés esencial de la noción de inexistencia la sitúan en el ámbito de contencioso. En el plano jurisprudencia la noción de acto inexistente ha tenido igualmente consagración y ella ha permitido corregir o atenuar el rigor de ciertas reglas procedimentales y de competencia, pues con fundamento en ella se le ha reconocido a los Tribunales de las dos jurisdicciones (administrativa y judicial) competencia para constatar la inexistencia de ciertos actos. Por otra parte, ha permitido descartar la aplicación de los actos calificados de inexistentes, aun cuando haya transcurrido el lapso útil para interponer el recurso contencioso y en definitiva ha permitido evitar que puedan consolidarse situaciones nacidas de actos "groseramente irregulares" (fr. André de Laubadere: *Traité Elementaire de Droit Administratif*. Tomo 1, 4ª ed. págs. 217 y ss. Vedel, George: *Droit Administratif*. 5ª ed. págs. 561 y ss.).

En Italia son muchos los autores que al sistematizar las irregularidades de los actos administrativos distinguen entre inexistencia, nulidad y anulabilidad (Forti: *Diritto Administrativo* 3ª ed. Nápoles, 1973. t. II p. 217-218; Tivorini: *Teoría degli atti Amministrativo* 1939 p. 67., citado por Sayagués Laso: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 500).

Por su parte, el citado autor uruguayo Sayagués Laso opinó que: "Prescindiendo de la cuestión de terminología —si puede hablarse de acto inexistente o si es una falta de sentido denominarlo acto cuando al mismo tiempo se le niega existencia como tal— debe reconocerse que ciertos vicios son tan graves y afectan de tal modo la declaración de voluntad de la administración, que la sanción jurídica ha de ser lo más rigurosa posible. Si tales declaraciones de voluntad administrativa tienen apariencia de acto, lo es solamente en su forma exterior y a veces ésta ni siquiera es perfecta. Por lo tanto, más que acto inexistente lo que hay es inexistencia de todo acto administrativo. Ciertamente es que el concepto así circunscrito queda limitado a un número muy reducido de situaciones. Tal sería —a título de ejemplo— el acto que emanase de un usurpador de funciones públicas. No obstante ello, el concepto presta utilidad en los aspectos procesales". (Ob. cit. págs. 505 y 506).

También Fiorini señala: que "El acto inexistente por ser carente de toda vigencia jurídica puede ser retirado por cualquier poder estatal. No puede crear conflictos de poderes, no son posibles de sanción de nulidad porque no existen. Estos actos son hechos que deben ser retirados materialmente sin necesidad de un proceso previo, no pueden ser acatados ni tampoco impuestos por faltarle imperatividad. No son prescriptibles ni son confirmables porque no viven en el mundo del derecho y no se les puede aplicar sus normas. El recurrimento de impugnación por el particular por medio de recursos puede hacerse en cualquier oportunidad, pues no existiendo acto, no puede presentarse un acto consentido y menos aún un acto definitivo" (Fiorini, ob. cit. pág. 88).

II. EL REGIMEN DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGUN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En nuestro derecho, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contiene las normas fundamentales sobre las que reposa el régimen de nulidades de los actos administrativos.

Esta Ley, consagra la distinción entre actos viciados de nulidad relativa y actos viciados de nulidad absoluta (artículos 19 y 20), otorgándoles consecuencias diferentes, sobre todo en el terreno de lo contencioso. El texto de estos artículos es el siguiente:

Artículo 19. 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.

Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

No hace esta ley ninguna distinción entre nulidad absoluta e inexistencia como vicios diferentes, por lo que independientemente de que a nivel teórico pueda tener cabida una distinción semejante, creemos que frente a actos que puedan calificarse como inexistentes, debe procederse como si fueran actos viciados de nulidad absoluta. Es de señalar que algunas disposiciones de otros textos legales parecieran aludir a la noción de inexistencia; sin embargo, la falta de precisión de sus consecuencias, impide que pueda construirse una teoría sobre actos inexistentes diferente a la de los actos nulos de nulidad absoluta y que permitiera asumir una actitud frente a ellos, diferente de la que corresponde asumir respecto de los actos administrativos afectados de nulidad absoluta. Esas normas a que hemos hecho alusión están relacionadas con la materia registral. En efecto, el artículo 40 de la Ley de Registro Público establece una serie de prohibiciones a los Registradores Subalternos; las infracciones a estas prohibiciones provocan la inexistencia del acto: "Los actos o documentos protocolizados en contravención a lo dispuesto en este artículo *se tendrán como no registrados*" (Artículo 40 última parte. Subrayado nuestro).

Por su parte el artículo 374 del Código de Procedimiento Civil recientemente derogado, establecía que "se considerarán como *inexistentes* la enajenación o gravamen que se hubieren protocolizado después de decretada y comunicada al Registrador la prohibición de enajenar". El Código vigente, en el artículo equivalente, esto es, el artículo 600, habla de "radicalmente nula y sin efecto...".

Por otra parte, los pocos autores patrios que se han ocupado del tema, como son los doctores Eloy Lares Martínez y Allan Brewer Carías, opinan que los actos inexistentes son equiparables a los actos nulos de pleno derecho (cfr. *Lares Martínez, Eloy. Manual de Derecho Administrativo*, páginas 193 y ss.; *Brewer Carías, Allan R.: Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho Venezolano*, publicado en el III Tomo, vol. 1 de Estudios de Derecho Administrativo y Jurisprudencia de la Corte Suprema, pág. 58. *Revista de Derecho Público*, N° 1, páginas 45 y ss.;

1980. "La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". 1983. Páginas 184 y siguientes.

En cuanto a la jurisprudencia, son raras las sentencias que pueden citarse, y las que existen no han planteado con claridad la teoría de la inexistencia. En todo caso, las decisiones que parecen acogerla la limitan a los actos inconstitucionales: "Ahora bien, el acto nulo por violación de la Constitución, virtualmente no existe; sobre él nada útil puede levantarse. Ni este Alto Tribunal con toda la extraordinaria facultad que le reconoce la Constitución puede dar validez alguna al acto ejecutado con violación de algún precepto constitucional". (Cfr. Sentencia C.F.C., Corte Plena del 12-6-51. Gaceta Forense Nº 8, agosto 1952, pág. 38).

De manera que puede afirmarse que conforme a nuestro derecho positivo, los actos que algún sector doctrinal califican como inexistentes, quedarían englobados en los supuestos que la Ley contempla como viciados de nulidad absoluta, y por tanto sometidos al mismo régimen de control.

En cuanto a las características y consecuencias de ambos tipos de nulidades, podemos sintetizarlas así: El acto viciado de *nulidad relativa* puede ser convalidado por la Administración, quedando el vicio purgado. Igualmente, queda convalidado o firme cuando no es impugnado en los lapsos previstos. No existen normas sobre la incidencia de este tipo de vicio en la anulación de los actos administrativos, y ha sido la jurisprudencia la que ha ido estableciendo los criterios para su valoración. La posición dominante es la que considera que cuando la ley no declara expresamente nulo el acto, la apreciación de si el defecto entraña nulidad depende de la importancia que revista, el derecho que afecta, que produzca indefensión, etc. Si el vicio es, por ejemplo, de forma, defecto que comprende tantos los vicios de expresión del acto como los vicios de procedimiento, es decir, de las operaciones tramitadas y actos previos a la decisión final, en jurisprudencia reiterada se ha sostenido que, siendo las formas, por su naturaleza estrictamente instrumentales, su inobservancia es irrelevante, cuando de todas maneras se logra la finalidad que el legislador persigue al exigir la forma o el trámite incumplido. Si el acto está viciado de *nulidad absoluta*, se le reconoce acción permanente a los afectados para impugnarlos, y no procede su saneamiento por confirmación ni por prescripción. Puede decirse que en el primer caso, el Derecho, en cuanto instrumento del equilibrio social, sacrifica el principio de la legalidad en beneficio del principio de seguridad jurídica y estabilidad de la acción administrativa, y en el segundo, superpone aquel principio sobre este último.

III. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES. EL PROBLEMA DE LA RESISTENCIA A CUMPLIR ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES

En Derecho Administrativo, en materia de nulidad de actos administrativos, el principio general es que ella debe ser constatada por una autoridad pública: La nulidad puede ser pronunciada tanto por el juez como por la autoridad administrativa. Esto, en razón de que el acto nulo viciado de ilegalidad produce sus efectos hasta que sea anulado, principio este de ejecutoriedad y ejecutividad que se relaciona con la *presunción de legalidad* que se le reconoce a los actos administrativos, considerada como una regla de seguridad jurídica, por la necesaria estabilidad y firmeza que deben revestir las actuaciones de la Administración Pública, en cuanto ente al servicio de la comunidad.

En efecto, conforme al artículo 8 de la Ley en referencia, los actos administrativos deberán ejecutarse inmediatamente, salvo que ellos mismos establezcan un término para su ejecución. Esto significa, en lo que concierne a los actos administrativos irregulares o ilegales, que al tener éstos apariencia de acto administrativo, son efica-

ces, con independencia de que sean o no válidos, y esta eficacia virtual puede hacerla valer de oficio la propia Administración. En tal sentido, el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece que la ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia Administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial. Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta o por la persona que ésta designa a costa del obligado; y si se trata de actos de ejecución personal y el obligado se resistiese a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, conforme lo establece el artículo 80.

Ahora bien, de los actos viciados de nulidad absoluta o nulos de pleno derecho, se afirma que no pueden crear ni producir efecto alguno, derecho u obligación. ¿Cómo conciliar este dogma con el principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos y con la presunción de legalidad que se le reconoce a todos los actos administrativos?

La necesaria conciliación está en las normas y principios consagrados por el propio ordenamiento jurídico que permiten, tanto al Poder Público como a los obligados por tales actos, impedir sus efectos, u obtener resarcimiento por los daños y perjuicios que pudieran ocasionar su ejecución forzosa. En efecto, por una parte, la Constitución Nacional en su artículo 206 otorga facultad a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativo, para anular los actos administrativos contrarios a derecho y condenar a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración. Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, otorga competencia a la Administración para "reconocer" o más propiamente constatar o declarar la nulidad absoluta de los actos dictados por ella, en cualquier momento, de oficio o a solicitud de parte (Artículo 83), principio vinculado con el de la autotutela administrativa. El artículo 87, por su parte, establece el principio de que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, pero faculta a la Administración para acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido, entre otras causas cuando "la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto". Igual facultad tiene el juez de lo contencioso-administrativo, con fundamento, entre otras disposiciones, en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, y por interpretación a contrario del artículo 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos nulos de pleno derecho no pueden ser convalidados, en razón de que este artículo sólo permite la convalidación respecto de los actos viciados de nulidad relativa o anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. En cuanto a la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de los actos administrativos viciados de nulidad absoluta ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en realidad no existe ninguna norma que expresamente la establezca, pero esto sería una consecuencia obligada del sistema previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que por lo demás así es unánimemente entendido por la doctrina y la jurisprudencia.

En conclusión, en virtud de la presunción de legalidad y del principio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, aquellos que sean ilegítimos, al tener apariencia de acto administrativo, son eficaces y esta eficacia virtual puede hacerla valer de oficio la propia Administración. Si el acto está viciado de nulidad relativa, la persona afectada debe pedir la declaratoria de su nulidad ante la autoridad administrativa competente o ante el juez, según los casos, dentro de un plazo limitado, transcurrido el cual, si la reacción no se produce, el acto es convalidado y el vicio queda purgado. Si el acto está viciado de nulidad absoluta, los interesados tienen acción permanente para impugnarlo e impedir su saneamiento por confirmación o prescripción. Se decir, que cualquiera que sea el vicio, la regla general de comportamiento que prevalece en derecho administrativo, es la necesaria impugnación del acto para destruir la apariencia que ha creado, y evitar los efectos que por imperativo del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos puede la Administración hacer valer.

En cuanto a la afirmación que hacen muchos autores de que frente a los actos viciados de nulidad absoluta los particulares tienen la posibilidad de resistirse a sus efectos y oponerse a su cumplimiento, observamos lo siguiente: Entendemos que esta es una posibilidad que se tiene frente a cualquier acto ilegal, independientemente de la gravedad del vicio, aunque con alcance y posibilidades de éxito diferentes según los vicios. Por supuesto, que si el acto está viciado de nulidad relativa, los riesgos de la resistencia a su cumplimiento son mayores, por la posibilidad de convalidación que se le reconoce a la Administración, o por la firmeza que ellos pueden adquirir si no son impugnados a tiempo.

Por tanto, ante cualquier acto administrativo irregular, existe el derecho legítimo del obligado a desconocerlo y negarse a su cumplimiento; sin embargo, como la Administración puede ejecutarlo de oficio, el obligado tendrá en definitiva que impugnar las sanciones que su rebeldía le ocasione, cuando se trate de actos que debe cumplir personalmente el destinatario y la Administración haya sancionado su rebeldía conforme al artículo 80, numeral 2º, o defenderse contra los efectos patrimoniales de la ejecución indirecta realizada por la Administración, conforme al numeral 1º del mismo artículo. De allí que ese desconocimiento o resistencia a cumplir actos viciados de nulidad siempre conduciría en definitiva a un pronunciamiento por parte de la autoridad pública de la nulidad del acto por vía de acción o por vía de excepción.

De manera que frente a un acto viciado de ilegalidad, la persona afectada tiene una opción: o lo impugna o lo desconoce. Si lo desconoce corre el riesgo de ser objeto de las sanciones que ese desconocimiento acarrea; esas sanciones que también son actos administrativos, pueden ser impugnados alegando ilegalidad del acto en que se fundamentan, lo que en definitiva afirma el principio de que para evitar los efectos de los actos administrativos ilegítimos, esa ilegitimidad debe ser declarada por una autoridad pública. Por lo tanto, aunque teóricamente la rebeldía ante los actos administrativos viciados o irregulares tenga cabida, lo procedente como defensa fundamental es la impugnación.

IV. LA IMPUGNACION DE ACTOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL ILEGALES POR PARTE DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

No existe norma alguna que excluya respecto de los entes que conforman la Administración Descentralizada, la posibilidad de impugnar los actos administrativos de carácter general o particular viciados de ilegalidad que los afecten. En caso de multas o sanciones en general, impuestas por órganos de la Administración Central a los entes de la Administración Descentralizada, la regla de comportamiento usual es la impugnación de tales actos cuando éstos son considerados ilegales. Sin embargo, cuando se trate de actos de carácter general como Reglamentos contenidos en Decretos del Presidente de la República o en Resoluciones ministeriales, o instructivos o actos de efectos particulares, adoptados por la Administración Central en ejercicio del control de tutela o accionario que le corresponde, si bien el principio es el mismo, la cuestión no deja de plantear ciertas dudas. En efecto, la posibilidad de resolver judicialmente conflictos entre autoridades u órganos públicos, puede considerarse consagrada expresamente en nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que otorga competencia al Máximo Tribunal para "Dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferente jurisdicción, con motivo de sus funciones, cuando la ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad" (artículo 42, numeral 22). Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la actuación de todos los órganos o entes de la Administración Pública, tanto Central como Descentralizada, tienen en común el cumplimiento de la política definida por el gobierno. El hecho de que los entes

descentralizados tengan personalidad jurídica propia, es precisamente para facilitarles, dentro de un régimen jurídico más flexible, el cumplimiento de sus objetivos, conforme a esa política global. De allí que para asegurar la coherencia de la actuación administrativa, uno de los instrumentos o mecanismos con que cuenta el gobierno, es la potestad de nombrar y remover libremente a las máximas autoridades de esos entes, pues se entiende que esas autoridades deben ser de la *confianza* del gobierno.

La naturaleza de estas interrelaciones es lo que permite afirmar que no es en el terreno de lo contencioso-administrativo donde se resuelven los conflictos que pueden suscitar los actos administrativos ilegales que afectan a la Administración Descentralizada. La existencia de instructivos presidenciales, decretos y actos de ministros de muy dudosa legalidad, que afectan la organización y funcionamiento de entes de la Administración Descentralizada, y la ausencia de sentencias sobre impugnaciones de actos administrativos ilegales del tipo antes señalado, intentadas por entes de la Administración Descentralizada, apoyan esta afirmación. Por tanto, la regla de comportamiento surgida de la experiencia o costumbre administrativas, es la de evitar la controversia judicial, aunque jurídicamente sea posible, entre órganos instrumentales del gobierno, como son los entes descentralizados y el gobierno mismo. Lo aconsejable es tratar de resolver ese tipo de conflictos en sede administrativa, para lo cual el ente afectado por un acto administrativo ilegal, debe advertir de la ilegalidad al Ejecutivo, a través de su órgano de vinculación política, llamado comúnmente Ministerio de Adscripción, para que el Ejecutivo pueda ejercer el derecho de la llamada *autotutela administrativa*, que no es otra cosa que la posibilidad de corregir sus propios errores, evitando ser condenado a ello por otro poder. En caso de que el Ejecutivo persista en la ejecución del acto ilegal, y dado que la ejecución de actos ilegales compromete la responsabilidad de quienes los ejecutan, lo aconsejable es, utilizando la *analogía* como fuente de derecho, y actuar conforme lo prescribe el artículo 7 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, que permite salvar la responsabilidad del funcionario obligado a cumplir una orden de pago ilegal, siempre que *advierta por escrito* la ilegalidad de la orden recibida.

CONCLUSIONES

En este orden de ideas, nuestras conclusiones sobre el problema de cuál debe ser la actitud que deben asumir los entes de la Administración Descentralizada frente a los actos de la Administración Central ilegales, son las siguientes:

1) De acuerdo con el principio de legalidad consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, los órganos de la Administración Pública y, en general, los órganos del Poder Público, deben ajustar sus actuaciones al orden jurídico existente. La consecuencia de la violación de este principio es la nulidad del acto administrativo ilegal.

2) La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, contiene las normas sobre las cuales reposa el régimen de nulidad de los actos administrativos. Esta Ley consagra la distinción entre actos viciados de nulidad relativos o anulables y actos viciados de nulidad absoluta o nulos de pleno derecho, con consecuencias diferentes según el caso. Dentro de los actos nulos de pleno derecho, quedan englobados los llamados por algún sector doctrinal, actos inexistentes.

3) Respecto de las consecuencias de ambos tipos de vicios, nuestro derecho positivo ha conciliado el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica o estabilidad o firmeza que deben revestir las actuaciones de la Administración Pública, de la siguiente forma:

El acto viciado de nulidad relativa puede ser convalidado por la Administración, quedando el vicio purgado. Igualmente, queda convalidado o firme cuando no es im-

pugnado en los lapsos previstos. Si el acto está viciado de nulidad absoluta, se le reconoce acción permanente a los afectados para impugnarlos, y no procede su saneamiento por confirmación ni por prescripción. Esto significa que, en el primer caso, el Derecho, en cuanto instrumento del equilibrio social, sacrifica el principio de la legalidad en beneficio del principio de seguridad jurídica y estabilidad de la acción administrativa y, en el segundo, superpone aquel principio sobre este último.

4) La nulidad de los actos administrativos debe ser pronunciada o constatada por una autoridad pública, que puede ser tanto el juez como por la autoridad administrativa según los casos. Mientras que esta nulidad no sea pronunciada, el acto viciado, al tener apariencia de acto administrativo, es eficaz, con independencia que sea o no válido, en virtud del principio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, consagrado por nuestro derecho positivo. Esta eficacia virtual permite a la Administración hacerlos valer de oficio, independientemente del vicio que contengan.

5) Nuestro derecho consagra normas y principios para evitar los efectos que los actos administrativos viciados pueden producir, estableciendo condiciones especialmente favorables respecto de los actos viciados de nulidad absoluta: a) Otorga competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para anular los actos administrativos contrarios a derecho y condenar a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración. b) Otorga competencia a la Administración para constatar la nulidad absoluta de los actos dictados por ella, en cualquier momento, de oficio o a solicitud de parte. c) Los efectos de los actos pueden ser suspendidos por la autoridad administrativa o judicial, cuando dentro del juicio de impugnación se aleguen vicios de nulidad absoluta. d) Imposibilidad de convalidar actos administrativos viciados de nulidad absoluta. e) Imprescriptibilidad de la acción de nulidad de los actos viciados de nulidad absoluta.

6) A pesar de la posibilidad que tienen los obligados por actos administrativos ilegales de resistirse a sus efectos y oponerse a su cumplimiento, impugnando por ilegalidad las sanciones que tal proceder les acarrea, la regla general de comportamiento aconsejable por ser la que ofrece mayores garantías, es la necesaria impugnación del acto viciado, para destruir la apariencia que ha creado y evitar los efectos que por imperativo del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, puede la Administración hacer valer.

7) Respecto de los entes que conforman la Administración Descentralizada, no existe norma alguna que excluya la posibilidad de que éstos impugnen los actos administrativos de carácter general o particular viciados de ilegalidad que los afecten. Sin embargo, tomando en cuenta que los entes descentralizados son instrumentos del Estado para cumplir los objetivos de éste, de acuerdo con la política general que corresponde al gobierno establecer, las normas de comportamiento que pueden deducirse de lo que es la experiencia o práctica administrativa, podemos sintetizar así: a) En caso de multas o sanciones en general, impuestas por órganos de la Administración Central, y en caso de que éstas sean consideradas ilegales, debe procederse a su impugnación conforme al procedimiento previsto para este tipo de actos. b) Si se trata de actos de carácter general, o de carácter particular diferentes de los anteriores, adoptados por el Ejecutivo Nacional en ejercicio del control de tutela o accionario que le corresponde, la experiencia muestra que los entes descentralizados por lo general no utilizan la vía de la impugnación, evitando la controversia judicial; pero deberá en todo caso, plantear el problema que tales actos les ocasiona en sede administrativa. En tal sentido, el ente afectado por un acto administrativo ilegal, debe advertir la ilegalidad al Ejecutivo, a través de su órgano de vinculación política, para que el Ejecutivo pueda ejercer la llamada autotutela administrativa. c) En caso de que el Ejecutivo persista en la ejecución del acto ilegal, y dado que la ejecución de actos ilegales compromete la responsabilidad de quien lo ejecuta, lo aconsejable es actuar, por ana-

logía, conforme lo prescribe el artículo 37 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, que permite salvar la responsabilidad del funcionario obligado a cumplir una orden de pago ilegal, siempre que advierta por escrito la ilegalidad de la orden recibida.