

Comentarios Monográficos

LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Nelson E. Rodríguez García

*Profesor Asociado de Derecho Administrativo.
Jefe del Departamento de Práctica Jurídica
de la Universidad Central de Venezuela*

1. LA EFICACIA DE LOS ACTOS EN GENERAL

La Administración, por medio de los actos administrativos, crea derechos y obligaciones de manera unilateral; ello, como señala Fortshoff, "constituye una intervención de carácter decisorio o constitutivo en un ámbito social"¹, con la característica de que los actos administrativos son eficaces inmediatamente, obligando a su cumplimiento inmediato, sin importar que en última instancia sean válidos o no².

El capítulo IV del Título III de la LOPA establece en su articulado que los actos administrativos serán válidos y producirían sus efectos desde el momento en el cual sean del conocimiento de los interesados. En efecto, en los artículos 72, 73, 74, 75, 76 y 77 de la LOPA, se afirma que los actos administrativos de carácter general o que interesan a un número indeterminado de personas, serán válidos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo, y los actos administrativos de efectos particulares desde su notificación a los interesados.

Creemos necesario aclarar que la validez o invalidez de un acto administrativo no depende de su publicación o notificación. La publicación en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo que tome la decisión, —en el caso de los actos de efectos generales, o su notificación al o a los interesados, en el caso de los actos de

1. Ernst Fortshoff. *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, p. 346. Para este autor alemán, el acto administrativo tiene dos características que le son propias. Una es la *obligatoriedad*, pues debe ser respetado por todos mientras esté vigente, incluso el defectuoso mientras no sea anulado, quedando asegurada su eficacia incondicionalmente. La otra es de su *duración*. Estas dos características tienen algunos puntos de contacto pero no pueden identificarse. En relación a ellos ha tenido que variar la terminología muy usada por algunos autores de "fuerza de cosa juzgada de los actos administrativos" que nos hace pensar en un concepto del Derecho Procesal, referido a sentencias (recuérdese el *non bis in idem*), cuando por esencia la materia administrativa es cambiante y variable con posibilidades de siempre ser objeto de intervención por la Administración. Quizá por esta razón la LOPA evita usar tal expresión, aun cuando se protegen los derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos de los particulares cuando el acto administrativo que los hubiese originado quiera ser revocado (Art. 82, LOPA). En nuestra opinión el artículo 82 de la LOPA no impide la revocatoria del acto administrativo creador de derechos subjetivos para un particular. Ese acto puede ser revocado, empero el Administrativo responde por él inclusive patrimonialmente. Como señala Hauriou: "que la Administración haga pero que indemnice" (*Précis de Droit Administratif*, 12ª edición, París, 1933, p. 505). Se trata en todo caso de limitaciones a la revocación.
2. Tomás Ramón Fernández Rodríguez. *La Nulidad de los Actos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, p. 21. También puede verse nuestro trabajo "El sistema contencioso-administrativo venezolano y la jurisdicción contencioso-administrativa". Caracas, 1983, pp. 67 y 55, 113 y ss.
3. El artículo 72 de la LOPA en realidad señala textualmente: "deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponda", lo cual significa que tendrán validez a partir de su publicación, o bien en la fecha que en ellos se disponga, la cual evidentemente podrá ser hacia el futuro, pero nunca con carácter retroactivo. La LOPA señala que también serán publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponda, los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la Ley (Art. 72).

efectos particulares—, tiene como sentido real que desde ese momento posee valor pleno y produce todos sus efectos. Ello aun, cuando pudiese ser revocado por la propia Administración en el caso extremo de ser en definitiva nulo de nulidad absoluta, o, en su caso, anulado en vía administrativa. Circunstancia derivada del principio del *favor acti*, con lo cual se plantea una presunción *iuris tantum* de validez que obligaría al particular afectado a probar lo contrario a través de la impugnación del acto presuntamente contrario a derecho.

El privilegio de la ejecución forzosa le da a la Administración Pública una ventaja enorme a efectos de hacer valer su acto, de hacerlo eficaz aun cuando haya resistencia de los particulares, utilizando la coacción. Este planteamiento debemos hacerlo, pues si en el marco teórico y de los principios contenidos en la Ley, el acto administrativo es nulo de nulidad absoluta (cuando por ejemplo ha sido dictado por autoridad manifiestamente incompetente, o cuando ordena conductas imposibles o de ilegal ejecución) que harían al acto incapaz de producir efecto alguno; sin embargo, la Administración puede imponer materialmente ese acto. Esa eficacia material sólo puede ser atacada y destruida por el administrado por la vía del recurso (administrativo y jurisdiccional). Vemos así un posible enfrentamiento entre el principio teórico recogido en la Ley y el plano material, práctico, que la propia Ley da a la Administración.

2. CONDICIONES DE EFICACIA

Habíamos señalado arriba que la regla en los casos de los actos administrativos de carácter general es la de su conocimiento por parte de sus destinatarios⁴, y ello se realiza por la publicación en la respectiva *Gaceta Oficial*. Sin embargo, y aun cuando no lo prevé la Ley, es posible que el propio acto demore su eficacia, y ésta quede sujeta a un plazo, o también condicione la producción de sus efectos a un hecho futuro.

La notificación que corresponde a la forma de conocimiento de los particulares interesados del acto que los afecta es instrumental, formal y habilitante, con una importancia práctica enorme.

En primer lugar, la notificación es una obligación de la Administración Pública. Por una parte, para que comience a tener validez el acto administrativo. Por la otra, para individualizar a los administrados que tengan interés en el acto. Esto último porque la Administración no está obligada a hacer del conocimiento de todos los administrados ese acto, sino sólo a los interesados⁵ afectados en sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos.

Es formal la notificación porque sólo puede producirse mediante las formas habilitantes precisadas en la Ley. A saber:

- a. La notificación debe contener el texto íntegro del acto administrativo.
- b. Contener su motivación, haciendo referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.
- c. Indicar, si fuere el caso, los recursos que procedan contra ésta, con expresión de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

4. En el mismo sentido se pronuncia A. R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Ed. Jurídica Venezolana, p. 195.

5. La LOPA considera como interesados a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

- d. Deberá hacerse por escrito⁶, en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado⁷ y se exigirá firmado, en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba.

De no ser posible la notificación en la forma inmediatamente anotada, la Administración debe publicar el acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede o, en defecto de la existencia de prensa diaria en el lugar, se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República. En este caso se entenderá por notificado el interesado quince días después de la publicación. Aun cuando la Ley establece el lapso señalado debe advertirse en la publicación de manera expresa.

3. CESACION DE LA EFICACIA: LA SUSPENSION DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La eficacia de un acto administrativo puede cesar temporal o definitivamente. Puede cesar la eficacia definitivamente por varias razones. La más común y obvia es por su cumplimiento, por ejemplo, el pago de una multa.

En otros casos pueden extinguirse los efectos por la voluntad del particular, estamos hablando no de los casos de actos que imponen obligaciones al administrado, sino de una decisión del particular que produce la extinción del acto. Así, la renuncia a una licencia. La falta de toma de posesión de un cargo público, que hace imposible se cumplan los efectos de la designación.

También por la resolución de los efectos decidida por Administración. Tal es la situación de las licencias temporales conferidas con la condición de que serán suprimidas, por ejemplo, ventas ambulantes de alimentos hasta que la Administración establezca locales fijos.

También por la revocación del acto. Esta puede ocurrir por dos casos; la primera, por *sanción* por el incumplimiento del contenido del acto. Es el caso de los actos sometidos a condición. La segunda, la revocación por motivos de *oportunidad*, circunstancia en la cual no es necesario medie una conducta del administrado contraria al contenido del acto. El caso típico es la condonación de una multa cuando la Administración tiene facultades discrecionales para hacerlo.

En el caso de la revocación debe tenerse mucho cuidado con los actos creadores de derechos cuando los actos son válidos. En efecto, si el acto creador de derechos puede ser revocado por autorización de la Ley, no hay ningún problema. Pero en caso contrario da lugar a indemnización.

3.1. La suspensión

También la eficacia del acto puede cesar provisionalmente; se trata de la llamada suspensión de efectos del acto. En Venezuela fue consagrada en vía jurisdiccional por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en vía administrativa, posteriormente por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por razones metodológicas analizaremos primero el supuesto planteado en la LOPA y posteriormente el establecido en la LOCSJ.

6. Aun cuando la ley no lo exige expresamente, las formas en ella señaladas no dejan lugar a dudas que no puede ser de otra manera.
7. Debe recordarse que el artículo 49 de la LOPA exige que los interesados hagan constar en el escrito una serie de requisitos para que la Administración inicie sus actuaciones; sobre la noción de interesados, deben verse los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27 de la LOPA.

En primer lugar, es necesario precisar que la suspensión de efectos es una medida dirigida a proteger al particular interesado, de perjuicios graves que le podría causar la ejecución de un acto administrativo. Perjuicios no sólo de carácter material y que serían de difícil o imposible reparación.

3.2. *La suspensión de efectos en vía administrativa*

La LOPA permite la suspensión por el órgano administrativo ante el cual se recurra del acto administrativo.

El artículo 87 de la LOPA, que establece el principio general de la eficacia inmediata del acto, dice así: "La interpretación de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario".

El mismo artículo prevé también la excepción a la regla general. Permite a la Administración suspender la ejecución de los actos recurridos "en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado".

A la excepción arriba señalada, la ley agrega una segunda, con distinta argumentación: "o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto". ¿Qué significado real tiene esta excepción? ¿Acaso la sola argumentación de nulidad absoluta obliga a la suspensión de efectos?

Si un acto es tildado de nulo, parece lógico que su ejecución pueda ser suspendida, haciendo abstracción de que los daños que pudieran derivar de la ejecución pudiesen o no causar grave perjuicio al interesado. Ahora bien, de la redacción del artículo podría entenderse que la Administración no está obligada a suspender la eficacia del acto administrativo en el supuesto en estudio. Sin embargo, hay indicadores que pueden hacer muy difícil para la Administración no suspender los efectos del acto.

En efecto, si bien la redacción del artículo emplea el verbo "poder" en el tiempo futuro "podrá", con ello indica que está en las facultades del sujeto, suspender, pero no indica que la Administración esté en la obligación de hacerlo. Pero si se juntan otras circunstancias se haría hartamente difícil no suspender. Por una parte, si la Administración suspende los efectos del acto, tiene necesariamente que pedir caución para proceder a la suspensión, a diferencia del mismo caso en vía jurisdiccional (LOCSJ, artículo 136), a punto tal que, la insuficiencia de la caución conlleva responsabilidad para el funcionario que acepta la caución.

Por la otra, no es muy difícil apreciar que se den los supuestos del artículo 19 de la LOPA, o en todo caso, hay algunos de ellos que, dadas las características del caso concreto, pueden dar una seriedad o verosimilitud tal que sea absolutamente imposible para la Administración no suspender.

El mismo hecho de ser posible la suspensión de oficio confirma lo arriba expuesto. Cuando se prevé así en la Ley, lo es para evitar daños mayores a los particulares y al patrimonio público. Ello hace prácticamente obligatorio para la Administración revisar la posibilidad de suspensión con el mayor cuidado y, proceder a ella, cuando se den los supuestos antes precisados. (Por ejemplo: obligar a un particular a viajar a Marte, o a volar hasta el Avila sin recursos técnicos.)

3.3. *La suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía jurisdiccional*

En materia de suspensión de efectos de los actos administrativos particulares en vía judicial, hay una gran ausencia de doctrina nacional⁸ y ha sido la jurisprudencia

8. Sólo podemos citar a A. R. Brewer-Carías, "Comentarios en torno a la suspensión de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Público*, Nº 4, pp. 189 y ss.; y H. Rondón de Sansó, "La suspensión de los actos administrativos en el Derecho Comparado", en *El Derecho Venezolano en 1982*. Caracas, 1982, UCV, pp. 345 y ss.

dencia, sobre todo de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la que por razones de orden práctico, ha construido no sólo un procedimiento general en relación a la figura, sino también ha tomado posición adoptando como modelo la legislación y doctrina españolas⁹.

El artículo 136 de LOCSJ no parece ser de producción original venezolana. A nuestro parecer ha sido tomado, dentro de la legislación comparada, de la legislación española (Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956) o de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la República de Costa Rica, Exposición de Motivos que dice textualmente: "...Al seguirse en lo principal de la Ley española..." En todo caso no debe extrañar la similitud y debemos recordar a Moles cuando sostiene que el sistema contencioso-administrativo venezolano es una traslación del modelo español.

El artículo 136 de LOCSJ expresa:

"A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio".

A. Características.

Las notas fundamentales que podemos extraer son las siguientes:

- a. Se trata de una garantía preventiva.
- b. Es una excepción al principio del *favor acti* en Derecho Administrativo.
- c. Establece la posibilidad de que el actor constituya caución para garantizar la eventualidad de resarcimiento en caso de que la demanda sea declarada sin lugar.
- d. Tiene como nota característica la provisionalidad.
- e. No debe ir en contra del interés público.

Analicemos en detalle cada una de las notas, agregando, además, las características que le ha dado la jurisprudencia venezolana.

a. Garantía Preventiva

Se considera una gran garantía preventiva a fin de que el particular solicitante de la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares pueda asegurar los efectos de la anulación, "...Para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva..." expresa el artículo 136 de la LOCSJ¹⁰. Ello es lógico, pues se le haría un flaco servicio a la justicia si el recurrente, luego de haber logrado la declaración de nulidad del acto, no puede ser indemnizado de los daños originados en la ejecución. Porque además, no siempre el daño causado puede ser reparado con dinero, es decir, con un valor económicamente sustitutivo¹¹.

9. No debe olvidarse la posición de Antonio Moles Caubet.
10. La jurisprudencia confirma este aserto; así, por ejemplo, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de 2 de abril de 1981, "...en nuestro derecho positivo la medida de suspensión del acto tiene carácter "preventivo", es decir, tiende a amparar o proteger el derecho del administrado antes de que el daño se verifique y la lesión al orden jurídico se perfeccione..."
11. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo establece en sentencia de fecha 20-12-79 el carácter de garantía preventiva de la suspensión de efectos de los actos administrativos.

b. *Es una excepción al principio del "favor acti"*

El ordenamiento jurídico venezolano establece que el acto administrativo obliga por sí y la administración puede ejecutarlo directamente con independencia de cualquier sentencia judicial o intervención de autoridad judicial, salvo, en este último caso, que una disposición legal especialmente lo estableciera¹².

En relación a los actos administrativos de efectos particulares así lo establecen los artículos 7º, 78, 79, 80 y 87 de la LOPA. En cuanto a los actos administrativos generales con carácter normativo, su condición de obligatoriedad deriva de su propia naturaleza, como son los decretos y resoluciones. Así los artículos 14, 15 y 16 de la LOPA.

En este aspecto, como ya lo habíamos señalado, la Administración se encuentra en un plano de igualdad al de los tribunales y quizás superior. En efecto, los actos administrativos tienen una fuerza superior a la decisión de un Juez Civil de Primera Instancia, pues el recurso que se interponga contra aquél no suspende sus efectos¹³, a diferencia de la apelación en el proceso civil ordinario. Señala el CPC que de toda sentencia definitiva dictada en primera instancia se da apelación, salvo disposición en contrario (artículo 288), y como regla general la apelación interpuesta de la sentencia definitiva se admite en ambos efectos (artículo 290), y como consecuencia, pendiente el juicio de apelación, la sentencia de primera instancia no puede ser ejecutada¹⁴. En cambio, la interposición de cualquier recurso no interrumpe la ejecución del acto impugnado. Más aún, en vía administrativa la suspensión de los efectos del acto recurrido queda a juicio del órgano ante el cual se recurra, el cual debe exigir en todo caso caución suficiente (artículo 87, LOPA).

Este privilegio de la Administración se llama "de la ejecución previa" y es la cualidad de los actos administrativos de ser ejecutados inmediatamente, es la así denominada ejecutoriedad del acto administrativo: la realización coactiva del derecho por su titular¹⁵.

Sin embargo, aun cuando la sola impugnación ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de un acto administrativo no lo despoja del privilegio de su fuerza ejecutiva, debemos recordar lo que Rivero señala: junto a los privilegios en más que el Derecho Administrativo da, a la Administración, hay también

12. Esta es una característica de los actos administrativos en los sistemas contencioso-administrativos de la familia jurídica romano-germánica, utilizando la clasificación de René David —*Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Aguilar, Madrid, 1973—. Nuestro máximo Tribunal ha señalado como criterio determinante que la suspensión de los efectos del acto en vía jurisdiccional "...supone una interrupción temporal de la eficacia del acto administrativo..." constituye una importante excepción legal al principio general según el cual, con base a una presunta validez intrínseca a todo acto administrativo, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento de su emisión o desde el que él mismo lo disponga..." (CSJ-SPA, sentencia de fecha 2-4-81).
13. José Ramón Parada Vásquez. Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso. RAP, Nº 55, p. 62.
14. Chioyenda. G. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1954, V. III, p. 406.
15. Vid. Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editora Nacional. México. 1980, pp. 364 y ss.; M. S. Giannini, *Diritto*, cit., V. I. pp. 585 y ss.; Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1966, V. I. pp. 532 y ss.; Ernst Fortshoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 391 y ss.; Renato Alessi, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Ed. Bosch. Barcelona, 1970. T. I., pp. 207 y ss.; J. L. Villar Palasi, *Apuntes de Derecho Administrativo*. Parte General. UNED. Madrid, 1974. T. II., p. 43; Ramón Martín Matco, *Manual de Derecho Administrativo*, cit., pp. 295 y ss.; Marcelo Caetano, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* (Teoría General), Santiago de Compostela, pp. 334 y ss.; A. R. Brewer-Carías *Aspectos de la Ejecutoriedad y la Ejecutoriedad de los Actos Administrativos*. Caracas 1965. R.M.J.

privilegios en menos¹⁶, y es que el Derecho Administrativo y el Estado de Derecho tienden a dar garantías al ciudadano. Es así que, frente a esa característica del acto administrativo de ser "...inmediatamente eficaz, con independencia de que sea o no válido..." y que "esta eficacia virtual puede hacerse actual por la propia Administración, a través de la acción de oficio..."¹⁷ —como señala Fernández Rodríguez— trata el Derecho Administrativo de equilibrar ese privilegio con la posibilidad de suspensión de los efectos del acto¹⁸.

c. *La provisionalidad*

El artículo 136 de la LOCSJ establece en su único aparte que la falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

Si bien el supuesto que plantea la norma es el de revocatoria por el propio órgano jurisdiccional, antes de terminar el proceso, cabe preguntarse si es posible la revocatoria de la suspensión de efectos antes de finalizar el proceso a solicitud de la Administración, o bien a solicitud de algún opositor a la misma.

En primer lugar debemos precisar que, la jurisprudencia y también la doctrina, han señalado que la medida de suspensión del tribunal no produce efectos de cosa juzgada¹⁹, por lo cual siempre será posible plantear de nuevo la cuestión, tanto por el recurrente cuando le ha sido negada, como por la Administración o algún opositor a la solicitud de nulidad. Por supuesto, que tal replanteamiento del problema, sólo podría ser tomado en cuenta por el órgano jurisdiccional, cuando hayan cambiado las circunstancias que determinaron la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Así pues, las partes pueden plantear de nuevo en cualquier momento el problema de la suspensión, pues no opera en relación a ella la cosa juzgada.

d. *La Caución*

La medida de suspensión puede estar sometida a una condición: el juez de lo contencioso-administrativo puede exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar la eventualidad de resarcimiento cuando la demanda se declare infundada.

En cuanto a la caución, el juez goza del poder discrecional de exigir o no dicha caución. En efecto, la Ley señala que "...la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente..." (artículo 136 de la LOCSJ), por lo cual no es exigible

16. Rivero. Citado por García de Enterría, *Curso, cit.*, p. 38.

17. T. R. Fernández Rodríguez, *La nulidad de los actos administrativos*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas 1979, p. 21.

18. Es también criterio de la doctrina jurisprudencial venezolana; así lo señaló la sentencia de CPCA, de fecha 9-4-81.

19. En efecto, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 20-12-79! señaló "...Considera también conveniente esta Corte, señalar que el auto dictado decidiendo acerca de la suspensión, no produce efectos de cosa juzgada. Aun en el caso extremo de que tal auto adquiriese firmeza, por no haber sido interpuesto el recurso de apelación, siempre será posible plantear de nuevo la cuestión. En primer lugar, si el acto negó la suspensión, una vez en apelación el asunto principal se puede formular de nuevo la petición; en segundo lugar, el tribunal puede aun de oficio, reconsiderar la procedencia de la medida adoptada cuando cambien las circunstancias que lo determinaron, aun cuando la suspensión haya sido acordada en la instancia jurisdiccional superior por apelación de la denegación de tal suspensión en primera instancia, y en tercer lugar, por la falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión". En el mismo sentido H. Rondón de Sansó se pronuncia en el trabajo *La suspensión de los actos administrativos en el Derecho Comparado*, en *El Derecho Venezolano* en 1982. Caracas, 1982, p. 548.

en todos los casos²⁰. En efecto, en los términos en que aparece redactado el artículo 136 cuyas primeras palabras se refieren a la Corte (al Tribunal), considerada como sujeto activo de la oración gramatical en que se encuentra inserta, aparece que en relación con la actividad que como tal sujeto se le asigna, emplea el verbo "poder", estrictamente en el tiempo futuro "podrá", verbo que está en relación con las facultades del sujeto, pero que nunca indica que éste se encuentre en la obligación de hacer lo que expresa el predicado de la misma oración, es decir, "...exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio...", pues para que suceda tal cosa, es preciso, indudablemente, que la propia Corte (o el Tribunal) estime conveniente hacer tal declaración, o sea que es evidente se reserva el derecho de proceder o no a exigir la caución, siendo ésta, y no otra, la verdadera interpretación que cabe hacer del significado del verbo empleado por la Ley; pues si siempre debiera accederse a tal petición, la Ley no hubiera empleado el verbo citado, sino otro que de modo indudable expresare la obligatoriedad de tomar tal determinación²¹.

e. *Que no contravenga las exigencias del interés público*

El Derecho Administrativo que tiene carácter estatutario (ordenamiento que regula las relaciones jurídicas de una determinada clase de sujetos, sustrayéndolos así del Derecho común), supone necesariamente que, para la existencia de una relación jurídico-administrativa es necesario, por lo menos; que de las partes de esa relación sea una la Administración Pública²². La Administración Pública se presenta como titular de un poder soberano —poder de imperio, dice Alessi— frente a los particulares. Personifica así el poder del Estado, tratándose de una *potentior persona* con poderes exorbitantes del Derecho Común²³, por lo cual goza del privilegio de decisión ejecutoria y acción de oficio, como ya hemos visto.

Pero, esos privilegios lo son y los posee la Administración Pública, en tanto es una organización dependiente de la comunidad política y a su servicio, con una función primordial de realización de *intereses públicos colectivos*²⁴. Todo acto administrativo debe tener como fin el interés público genérico, el interés colectivo primario considerado como sujeto de tutela directa por la acción administrativa²⁵; sin embargo hay un interés público prevalente —en palabras de González Pérez— que es aquel supuesto en el cual el interés público está exigiendo precisamente el cumplimiento del acto²⁶.

Tal es el caso del orden público, el cual es un concepto jurídico indeterminado²⁷, y que su calificación en una circunstancia determinada no puede ser más que una,

20. Recuérdese que el CPC establece en su artículo 13 como regla de actuación para el juez en la interpretación, que "Cuando la Ley dice: 'el Juez o Tribunal puede o podrá', se entiende que lo autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad". Véase Arminio Borjas, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil*, Caracas, 1979. T. I., pp. 54-55.

21. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa ha razonado: "...la conciencia de que en multitud de casos reales hay efectiva imposibilidad de medir la extensión del perjuicio, y por consiguiente, llegado el caso, la fijación del quántum de la caución prevista por la ley, determinó seguramente al legislador a dejar al juez la facultad de exigir o no dicha caución..." (Subrayado nuestro). CSJ-SPA, sentencia de fecha 4-8-81.

22. *Derecho Administrativo I*, UNED. Facultad de Derecho. Madrid, 1980, Vol. I, p. 22.

23. Alessi, *cit.*, Vol. I, p. 181.

24. Eduardo García de Enterría, *Legislación delegada y control judicial*. Tecnos, Madrid, 1970, p. 8 Alessi, *cit.*, V. I, p. 184.

25. Alessi, *cit.*, p. 185.

26. Jesús González Pérez. *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1978, p. 1356.

27. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez. *Curso de Derecho Administrativo*, T. I. pp. 270 y ss.

o bien se da (por ejemplo una perturbación del orden público) o no se da, o también, el caso de la competencia de las Comisiones Tripartitas para la autorización de la reducción de personal, donde deben decir si hay o no, razones técnicas o económicas, para proceder a la autorización de una reducción de personal²⁸.

Por ello, es necesario que la suspensión no vaya en contra de las exigencias del interés público en los términos ya expresados.

28. En este sentido la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo decidió en sentencia de fecha 17 de abril de 1980 lo siguiente: "La noción de interés público es un concepto jurídico, no sólo cuando la Ley lo utiliza expresamente, sino también cuando la Ley configura una actividad como discrecional, encomendando a la Administración la misión de apreciar lo que conviene al interés público. Esa actuación discrecional de la Administración Pública es de naturaleza técnica, y su función, en esta materia, consiste en dar en la solución de cada caso, conocimientos técnicos objetivos, interpretando jurídicamente lo que la noción de interés público significa y mientras más indeterminada aparezca esa noción mayor es la responsabilidad técnica de la Administración. Porque en última instancia el interés público es la expresión común de los intereses privados y la importancia del interés público nace de la supremacía que lo público tiene sobre lo privado, no por ser distinto, sino por ser general".