

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS EN TORNO A LA SUSPENSION DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL CARACTER DE LA DECISION JUDICIAL
- II. EL FUNDAMENTO DE LA DECISION JUDICIAL
- III. LOS INTERESES LESIONADOS CON LA DECISION JUDICIAL
- IV. LA DIFICULTAD DE REPARACION DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS

I. El carácter de la decisión judicial

La suspensión de efectos de los actos administrativos que pueden pronunciar los tribunales de lo contencioso-administrativo conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es una decisión de carácter provisional y temporal y no es definitiva. Por ello, la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía jurisdiccional, en principio, *no prejuzga nunca sobre la definitiva*. Tal como lo señala Cirilo Martín-Retortillo González: “Suspender, según una de las acepciones del Diccionario de la Lengua, consiste en ‘detener o diferir por algún tiempo una acción u otra’; éste es su significado en el terreno procesal, con relación a la actividad de la Administración Pública sometida a revisión jurisdiccional. *Bien entendido que la suspensión no prejuzga para nada la resolución definitiva que el Tribunal haya de dictar en relación con el proceso principal*”¹. En otras palabras “es una mera detención de la actividad administrativa, *que nada prejuzga el resultado final del proceso jurisdiccional que tramita el Tribunal Contencioso-Administrativo*”².

Es más, si de principios jurisprudenciales se trata, resulta que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que cuando el acto administrativo recurrido sea uno que haya revocado una autorización o permiso, procede la suspensión de los efectos del acto impugnado, sin que ello implique que se toque el fondo del asunto³.

Tal y como expresamente lo ha señalado la Corte con motivo de la solicitud de suspensión de los efectos de un acto administrativo: “En esta etapa del juicio no es procedente examinar la naturaleza intrínseca de los actos cuya nulidad se pide, ya que

1. Véase en su libro *Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo Contencioso*, Editorial Montecorvo, Madrid 1963, p. 42.

2. *Idem*, p. 43.

3. Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 22-4-71 en *Gaceta Forense* N° 72, págs. 43 a 45.

tal examen constituye, precisamente, el fondo de la cuestión controvertida”⁴. Por tanto, indicar, como lo ha hecho algunas veces la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema que decidir la suspensión de los efectos de un acto administrativo, implica pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, es desconocer la naturaleza y finalidad de esta facultad acordada legalmente a los tribunales contencioso-administrativos, de amparar a los recurrentes contra las arbitrariedades de la Administración que puedan causar perjuicios irreparables o de difícil reparación cuando se adopte la decisión sobre el fondo del asunto.

Ciertamente que la Corte Suprema de Justicia utilizó en muchas de sus decisiones ese argumento de que la decisión del pedimento previo de suspensión del acto recurrido implicaba pronunciarse sobre la definitiva^{4-bis} pero ello lo hizo mientras no estaba legalmente consagrada esa potestad del juez contencioso-administrativo. Ahora bien, consagrada expresamente esa posibilidad en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resultaría un contrasentido que se lesionaran innecesariamente los derechos e intereses de los recurrentes, al no suspenderse los efectos del acto recurrido, alegándose que ello implicaría prejuzgar sobre la definitiva. Si esto fuera así, nunca podría suspenderse los efectos de los actos impugnados, lo cual contradice el espíritu y naturaleza del recurso contencioso-administrativo.

II. *El fundamento de la decisión judicial*

El fundamento de la facultad dada legalmente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa de suspender los efectos de los actos recurridos, como lo dice Jesús González Pérez, está en “la necesidad de arbitrar una garantía frente a la prerrogativa administrativa”⁵. Se trata, por tanto, de una garantía establecida, básicamente, en beneficio del recurrente, es decir, de aquel a quien la ejecución del acto afecta en sus derechos o intereses legítimos.

Ahora bien, este beneficio contrapone dos intereses: el interés del recurrente en suspender la ejecución del acto y el eventual interés colectivo o de terceros en que el acto se ejecute. En beneficio del primer interés, es que se permite la suspensión de los efectos del acto recurrido, como excepción al principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Como manifestación del segundo interés, para proteger el eventual interés colectivo o de terceros en la ejecución inmediata del acto, en su caso, es que el Juez contencioso-administrativo puede exigir fianza para dictar la suspensión.

Pero calibrar cuándo debe privar un interés sobre el otro es, precisamente, lo que el Juez contencioso-administrativo debe apreciar en base a la naturaleza y efectos del acto recurrido, en cada caso concreto, sin que ello signifique como se dijo, prejuzgar sobre la decisión definitiva.

4. Véase Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 15-7-71 en *Gaceta Oficial* Nº 1484 Extr. del 4-10-71, pág. 8.

4 bis. Véanse las sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 2, Caracas 1978, págs. 561 y sigts.

5. Véase en su *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1958, pág. 178.

Tal como el mismo Cirilo Martín-Retortillo González lo ha señalado “la suspensión se pide con ocasión de un recurso o proceso principal y para asegurar en su día el fallo que dicte el Tribunal en aquél; más exactamente, para la más fácil realización de la sentencia, evitando al recurrente la mortificación y menoscabo temporal de su patrimonio, si el acuerdo administrativo, luego revocado, lo hubiese ejecutado la Administración Pública. . . , se suspende el acto administrativo con la finalidad de evitar los daños o perjuicios “de reparación imposible o difícil” que pudieran sobrevenir con la ejecución del acto o acuerdo administrativo recurrido. Es una mera detención de la actividad administrativa, *que nada prejuzga el resultado final del proceso jurisdiccional* que tramita el Tribunal contencioso-administrativo. Así se salvaguarda el derecho del recurrente, siquiera para defender también los intereses públicos o de terceros, el Tribunal le exija caución suficiente en aquellos casos en que el propio Tribunal estime que, con tal suspensión, pueda resultar daño o perjuicio a estos intereses”⁶.

Sobre estos mismos aspectos, el mencionado autor, en otra parte de su libro es claro en torno a la decisión del Tribunal en esta materia de suspensión de los efectos de los actos administrativos recurridos:

“El Tribunal habrá de conjugar con el vivo sentido de justicia, base y fundamento de la función jurisdiccional, el interés público, la conveniencia de la comunidad, con el interés propio del recurrente; tarea que exige gran prudencia, pues es difícil, por la extraordinaria variedad de supuestos que la realidad nos brinda, establecer *a priori* los casos en que deba acordarse o denegarse tal supuesto. Lo que en unos casos puede ser correcto, en otros, porque concurra un matiz especialísimo, una circunstancia de tipo económico o social predominante, podrá motivar una solución distinta”⁷.

III. *Los intereses lesionados con la decisión judicial*

Como se señaló, la decisión judicial deberá dictarse previa la apreciación por el Juez de los intereses lesionados por la misma: si la decisión es de no suspender los efectos del acto recurrido, lesiona el interés del recurrente quien alega que la ejecución del acto le produce un gravamen irreparable o de difícil reparación; si al contrario, decide la suspensión del acto recurrido, podría lesionarse un interés de tercero o de la colectividad.

Ahora bien, si en el caso concreto no hay ningún interés público ni de terceros que podrían verse lesionados por la suspensión de los efectos del acto recurrido, sin duda que la decisión judicial debería ser de suspensión de dichos efectos, pues la no suspensión no beneficiaría a ningún tercero ni a interés colectivo alguno, sino que sólo perjudicaría al recurrente.

Al contrario, si la suspensión de los efectos del acto recurrido produjese “grave perturbación al interés público”, ello podría ser una razón para que esta suspensión jurisdiccional no se acordase⁸.

6. *Op. cit.*, p. 43.

7. *Op. cit.*, págs. 106 y 107.

8. Véase Cirilo Martín-Retortillo G., *op. cit.*, pág. 64.

Ahora bien, cuando el único interés lesionado por la no suspensión de los efectos del acto recurrido es el del recurrente, no beneficiándose de esa no suspensión ni perjudicándose de la suspensión interés colectivo o de tercero alguno, es evidente que ésta puede dictarse por el Juez, máxime si la no suspensión produce al recurrente perjuicios de difícil reparación por la definitiva.

Pero además, si el Tribunal apreciar que la suspensión de los efectos del acto recurrido puede perjudicar a terceros o al interés público, precisamente para garantizar que ello no se produzca es que la Ley dispone que el Tribunal, al tomar la decisión "podrán exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio". Tal como lo señala Cirilo Martínez-Retortillo G., la ley consagra la soberanía de los Tribunales "también en orden a la exigencia de la caución, al reconocerle la facultad indiscutible de apreciar si de la suspensión de efectos objeto de postulación puede derivar algún daño o perjuicio, bien a los intereses públicos o de tercero. Caso afirmativo, es obligatorio que exija caución suficiente para responder de los mismos. Establece una caución que los procesalistas llaman facultativa, por oposición a las de carácter forzoso"⁹.

Queda por tanto a juicio del Tribunal el estimar si la suspensión de los efectos del acto recurrido, en primer lugar, lesiona intereses colectivos o de terceros, y en tal supuesto el monto de la caución que exigiría presentar al recurrente.

IV. *La dificultad de reparación de los perjuicios causados*

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, autoriza a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa a suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares recurrido, "cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva teniendo en cuenta las circunstancias del caso". Es decir, el motivo determinante de la suspensión, autorizada legalmente, no es solamente el perjuicio irreparable, circunstancia que sólo muy excepcionalmente podría darse tratándose de actuaciones de la Administración Pública, sino que la Ley ha consagrado como motivo, además y con acierto, el perjuicio de difícil reparación. Con ello se ha consagrado una mayor flexibilidad en la apreciación jurisdiccional de las circunstancias del caso, de manera que el Juez pueda decidir con mayor espíritu de equidad, exigiendo si lo juzga conveniente, la prestación de fianza para responder de los posibles daños o perjuicios que pudieren derivar para los intereses colectivos o de terceros con motivo de la suspensión.

La decisión del Juez contencioso-administrativo, en definitiva, versará más sobre un problema de derecho administrativo que sobre un problema de derecho procesal, como acertadamente lo dice Jesús González Pérez¹¹, el cual es la estimación de la irreparabilidad del daño o de la dificultad de su reparación. Sobre esto, Cirilo Martín-

9. *Op. cit.*, pág. 98.

10. Cfr. Cirilo Martín-Retortillo G., *op. cit.*, pág. 76.

11. *Op. cit.*, Tomo III, pág. 181.

Retortillo G., señala que: "Su determinación incumbe al Tribunal, llamado a decidir un problema de derecho administrativo más que procesal, que precisa en los juzgadores una especial atención para mantener, aun en esta fase incidental o precautoria, el vivo espíritu de justicia que caracteriza la actuación de nuestros Tribunales; que requiere sumo cuidado para mantener siempre el perfecto equilibrio entre la actuación de la Administración Pública y los derechos indiscutibles de los ciudadanos o de los particulares directamente afectados por el obrar de aquella"¹².

Y es precisamente este espíritu de justicia, el cual deben aplicar los Tribunales Contencioso-Administrativos, cuando la suspensión de los efectos del acto recurrido no perjudica a nadie, ni a terceros ni al interés colectivo; y en cambio, su no suspensión, sólo perjudica al recurrente causándole perjuicios de difícil reparación.

En particular, los perjuicios serían de difícil reparación cuando una vez que se obtenga decisión definitiva en el juicio de impugnación del acto recurrido, y que el Tribunal declare la nulidad de acto recurrido, resulta sumamente difícil obtener de la Administración cuyo acto se recurre el resarcimiento de los daños causados por los efectos del mencionado acto.

Como acertadamente lo señala Cirilo Martín-Retortillo G., en su citado libro *Suspensión de los actos administrativos por los Tribunales de lo Contencioso*:

"Es importantísima la declaración o el pronunciamiento que haga sobre el particular el Tribunal competente para ello, pues, ciertamente, interesa evitar el sarcasmo que representaría que un recurrente obtuviera sentencia favorable, anulatoria del acuerdo recurrido, cuando su legítimo derecho hubiere quedado sacrificado por una precipitada ejecución del acto impugnado, y tuviere que iniciar un nuevo proceso para la ejecución de la sentencia anulatoria, en circunstancias quizás llenas de dificultades para la debida reparación"¹³.

Sobre la dificultad de la reparación de los daños que pueda causar la ejecución de un acto administrativo, y que justificarían la suspensión de sus efectos, este autor señala que:

"La dificultad puede estar no precisamente en la pobreza o insolvencia, sino en la dificultad del órgano administrativo para justipreciar tales daños o perjuicios. La nueva Ley jurisdiccional, con un espíritu más generoso (con igual redacción al texto venezolano) amplía la causa de difícil reparación para comprender todos aquellos casos en que, *sea por la mecánica interna de los organismos administrativos, sea por las normas presupuestarios que rijan la vida económica de los entes públicos, el recurrente que alcanza sentencia favorable no logre fácilmente la reparación de daños y perjuicios*"¹⁴.

12. *Op. cit.*, pág. 78.

13. *Op. cit.*, pág. 78.

14. Véase Cirilo Martín-Retortillo G., *op. cit.*, págs. 80 y 81. Sobre los criterios jurisprudenciales de los Tribunales españoles al aplicar una norma similar a la del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sobre la apreciación de los perjuicios de difícil reparación. Véase Francisco Pera Verdager, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, Barcelona, 1969, págs. 726 y sigts.