

Comentarios Jurisprudenciales

CONSIDERACIONES SOBRE LA EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (A PROPOSITO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE ORDENAN EL DESALOJO DE VIVIENDAS)

Allan R. Brewer-Carías

INTRODUCCION

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Política Administrativa, en sentencia de 9 de noviembre de 1989 (caso Arnaldo Lovera) y bajo la ponencia de Luis Henrique Farías Mata¹, ha querido resolver definitivamente una constante interpretación, tanto administrativa como judicial, en torno a la ejecución de los actos administrativos emanados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en materia de desalojo de viviendas, y que había conducido a que tradicionalmente, el administrado (propietario o arrendador) beneficiario de un acto administrativo de orden de desalojo, tenía que buscar la ejecución del mismo ante la autoridad judicial, cuando el arrendatario o inquilino del inmueble se negaba a desocuparlo en el plazo acordado. Al resolver la cuestión con motivo de conocer de un planteamiento de falta de jurisdicción formulado por el Tribunal de Inquilinato respecto de la Administración Pública, la Corte Suprema ha puntualizado conceptos sobre la ejecución de los actos administrativos que deben destacarse, y sobre los cuales la doctrina nacional ya se había ocupado en varias ocasiones. Curioso es observar, sin embargo, el lamentable empeño de la Corte, cuando hace referencias doctrinales en sus sentencias, en ignorar la doctrina nacional y citar sólo a reputables autores europeos. Aun cuando poco relativamente, algo se ha escrito en el país, quedándole muy mal a la Corte hacer como si lo ignora.

La Corte, para apartarse de la mencionada interpretación tradicional, comenzó por puntualizar las normas del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, aun vigente, de 1946, en el cual se establecen no sólo las causales de desalojo, sino las autoridades que en cada caso deben intervenir para lograr el desalojo. Establece en efecto, el Decreto Legislativo, un *procedimiento judicial* para el desalojo por insolvencia, cuando el arrendatario haya dejado de pagar el canon de arrendamiento después de haber transcurrido 15 días consecutivos a contar de la fecha del vencimiento; previendo en cambio en *procedimiento administrativo* para el desalojo en los casos de necesidad del propietario o sus familiares de ocupar el inmueble; cuando se trate de demolición, reconstrucción total o reparación que exija el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público; cuando se destine el inmueble por el inquilino a usos deshonestos; o cuando el inquilino le ocasione al inmueble deterioros mayores que los provenientes del uso normal. En estos casos, el procedimiento administrativo debe cumplirse ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, organismo al cual corresponde autorizar o negar la desocupación solicitada. Nada indica el Decreto Legislativo en relación a quién corresponde ejecutar estas decisiones, y lo que se había interpretado en la práctica administrativa y forense era que una vez decidido el asunto por la Dirección de Inquilinato, en los últimos supuestos, cuando los arrendatarios o inquilinos se negaban a cumplir la decisión ad-

1. Véase el texto de la sentencia en *Revista de Derecho Público*, Nº 40, octubre-diciembre de 1989, pp. 76 y ss.

ministrativa autorizatoria del desalojo en el lapso prescrito, la ejecución de la misma no la efectuaba dicho órgano administrativo sino que debía acudir a la vía judicial, en cuyo caso se distinguían —como lo destaca la Corte— dos supuestos: en primer lugar, si la decisión de la Dirección de Inquilinato quedaba firme en vía administrativa, su ejecución estaba a cargo de la jurisdicción judicial ordinaria, mediante el procedimiento establecido por el Código de Procedimiento Civil para los juicios breves. y en segundo lugar, si la decisión de la Dirección de Inquilinato había sido recurrida oportunamente ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato o ante los otros tribunales contencioso-administrativos competentes, la ejecución de la decisión final, resuelto el asunto, correspondía a los mencionados tribunales que hubieren conocido del asunto. Como lo señaló la Corte:

“Así planteado el asunto, el acto administrativo autorizatorio de desalojo basado en una causal diferente de la insolvencia, constituiría un simple requisito de admisibilidad de la acción que posteriormente ha de ser ejercida acudiendo a la vía judicial. Se argumenta, en efecto, que la autorización administrativa para obtener la desocupación del inmueble sólo permitiría al interesado su acceso al órgano judicial para hacer valer sus derechos; a diferencia de la sentencia judicial que acuerde el desalojo, la cual ordena el cumplimiento de una obligación de hacer, ejecutable por el propio juez de la causa”.

Como lo destacó adecuadamente la Corte, “la interpretación precedentemente expuesta descansa, sin la menor duda, en la concepción de que los derechos que derivan de las decisiones administrativas autorizatorias del desalojo sólo pueden hacerse efectivas en virtud de una decisión judicial complementaria”, lo cual no estaba así expresamente establecido en norma alguna.

La Corte, después de hacer una serie de consideraciones sobre el tema de la ejecución de los actos administrativos, en el caso sometido a su consideración resolvió que la ejecución de los actos administrativos emanados de la Dirección de Inquilinato que acordasen a un arrendador la desocupación de una vivienda por un arrendatario, no debía corresponder a autoridad judicial alguna, sino que correspondía a la propia Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento. La Corte, en efecto, resolvió que:

“Por estar dotado de ejecutoriedad, el acto administrativo adoptado en los términos expuestos, no requiere de homologación alguna por parte del juez: la ejecución de dicha decisión opera por su propia virtualidad, y con los mismos efectos, para el caso, de una sentencia judicial. Además, téngase presente que, en tanto que la ley especial de la materia no exige la intervención de los tribunales para proceder a su ejecución cuando a ésta se opusieren los afectados, no precisa en cambio el órgano administrativo de habilitación alguna para llevarla a cabo por sí mismo, pues, como se ha dejado expuesto, le basta —por regla— con disponer de los ya reseñados medios que, para lograr tal propósito, establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el caso que nos ocupa, al dirigirse el beneficiario de la aludida Resolución Nº 3530 del 2 de diciembre de 1986 al Poder Judicial para solicitar su ejecución, está poniendo de manifiesto que el acto no fue ejecutado por el inquilino —así lo destaca el mencionado Juez Noveno de Parroquia en su auto de 21 de mayo de 1987, folio 15 del presente expediente—, a pesar de que dicha decisión estaba dotada de la correspondiente ejecutividad, por lo que la Administración podía, y puede, poner en práctica los medios coercitivos de que dispone para tal efecto, si el particular así lo solicitare”.

“Es, en efecto, un órgano de la Administración Pública —la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, en el caso— el competente para proceder a la ejecución forzosa de su propia decisión y, por tanto, el juez carece de jurisdicción para acordarla a través de un proceso judicial, como lo ha sido solicitado por el interesado Arnaldo Lovera. En consecuencia, y conforme a lo dispuesto en el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, así lo declara expresamente este Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley”.

En virtud de la importancia de la decisión, al corregir la antes mencionada y generalizada interpretación, en virtud de que las decisiones de la Corte Suprema no tienen fuerza de *stare decisis*, la propia Corte hizo la siguiente sana exhortación:

“Finalmente, considera la Sala su deber el hacer un llamado a los jueces que conozcan de este tipo de asuntos, para que —en aras de la uniformidad de criterios y aun cuando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no tenga carácter vinculante para ellos— tomen en cuenta la decisión de este Alto Tribunal sobre la materia objeto del presente procedimiento”.

I. LA PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS PRINCIPIOS DE SU EJECUCION

La consecuencia más importante de la eficacia de los actos administrativos, tal como lo ha establecido nuestra jurisprudencia desde hace más de treinta años, es que los mismos adquieren una presunción de legitimidad, veracidad y legalidad. Esto significa que los actos administrativos válidos y eficaces son de obligatorio cumplimiento tanto para la propia Administración como para los particulares, lo que implica que sus efectos se cumplen de inmediato, no suspendiéndose por el hecho de que contra los mismos se intenten recursos administrativos o jurisdiccionales de nulidad. Por supuesto, debe siempre advertirse que esta presunción de legitimidad no surge cuando los actos administrativos están viciados de nulidad absoluta, en cuyo caso no podrían ser ejecutados, tal como, por ejemplo, lo señala expresamente la Ley General de Administración Pública de Costa Rica (artículo 169). Además, recuérdese que en esos casos, si la nulidad absoluta deriva de la violación de derechos y garantías constitucionales, como lo indica el artículo 46 de la Constitución, quedaría comprometida la responsabilidad de los funcionarios que pretenden ejecutarlos.

En todo caso, la presunción de legalidad y legitimidad implica, por una parte, que los actos administrativos son obligatorios desde el momento en que surten efectos; y, por la otra, que los recursos que se ejerzan contra los mismos no tienen efectos suspensivos. Además, tratándose de una presunción *juris tantum*, implica que la carga de la prueba para desvirtuar tal presunción, corresponde en principio, al recurrente interesado.

En la legislación española y latinoamericana sobre procedimientos administrativos, estos principios se han recogido en texto expreso y una muestra de ello es el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina que establece:

“El acto administrativo goza de presunción de legitimidad: su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propias medidas, a menos que la Ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial, e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario”.

Ahora bien, en materia de ejecución de los actos administrativos, debe distinguirse, como lo ha hecho la sentencia de la Corte que comentamos, entre el carácter ejecutivo de los mismos, la "ejecutividad", y la posibilidad misma de su ejecución por la propia Administración, denominada la "ejecutoriedad" ; distinción que no existe en el derecho francés, donde sólo se habla del carácter *exécutoire* de las decisiones administrativas.

En el mundo del derecho hispanoamericano, en cambio, la ejecutividad de los actos administrativos significa que éstos tienen "carácter ejecutivo", es decir, que al ser obligatorios son por sí mismos ejecutables y que pueden ser ejecutados de inmediato, sin que para ello el derecho tenga que ser declarado por autoridad judicial alguna. La "ejecutoriedad", en cambio, es la propiedad de los actos administrativos conforme a la cual la Administración misma, por sus propios medios, puede ejecutarlos incluso forzosamente. Ambas características las establece el Código Contencioso-Administrativo de Colombia al referirse en su artículo 64 al "carácter ejecutivo y ejecutivo de los actos administrativos".

Esta es la dirección que adopta la sentencia comentada basándose, además, en el principio del derecho francés de la *décision exécutoire*, en tanto que *privilegio* de la Administración. En efecto, la Corte, en su sentencia argumentó lo siguiente:

"1. Dispone la Administración, de poderes conforme a los cuales puede modificar unilateralmente las situaciones jurídicas de los administrados sin necesidad de acudir al juez; en estos casos no emite aquélla simples pretensiones, sino que adopta verdaderas decisiones. Es, sin duda, un privilegio del que carecen los particulares, quienes —por indiscutibles que sean sus derechos— no pueden imponerlos por sí mismos, sino a través de los órganos judiciales".

"En efecto, en la relación jurídica de carácter privado, aunque ésta se encuentre revestida de eficacia, si el sujeto pasivo se niega a cumplir las obligaciones que en virtud de dicha relación le incumben, el sujeto activo deberá intentar a través de un proceso de cognición ante un órgano del Poder Judicial la declaratoria de la existencia de tal derecho. Y si, pese a ello, el obligado se resiste a observar la conducta debida para obtener la realización material del derecho judicialmente reconocido y declarado, el acreedor habrá de acudir aun al proceso de ejecución".

"Pero, observa la Sala, no ocurre lo mismo en la relación jurídico-administrativa regulada por nuestro Derecho positivo en forma, por lo demás, semejante a como lo hacen la mayoría de los ordenamientos extranjeros: el acto administrativo, al dictarse, se presume legítimo y, amparado por la presunción de legalidad que lo acompaña desde su nacimiento, se tiene por válido y productor de su natural eficacia jurídica. Puede afirmarse, entonces, que el acto administrativo desde que existe tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse a partir del momento en que es «definitivo», es decir, en tanto resuelva el fondo del asunto; característica general que la doctrina (Zanobini, Sayagues, González Pérez, Garrido) es coincidente en bautizar con el nombre de «ejecutividad»".

"Pero además la Administración, tal como se ha dejado expuesto, tiene —cuando los actos, de suyo ejecutivos, impongan deberes o limitaciones—, la posibilidad de actuar aun en contra de la voluntad de los administrados, y sin necesidad

2. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*" en *Revista del Ministerio de Justicia* Nº 53, año XIV, Caracas, abril-diciembre 1965, pp. 67 a 86, reproducido en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas, 1976, pp. 97 y ss.

de obtener previamente una declaración judicial al respecto; atributo al que —distinguiéndolo del género «ejecutividad»— se ha dado la denominación específica de «ejecutoriedad». En el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se reconoce esta posibilidad, atribuida a la Administración, de materializar ella misma, e inmediatamente, sus actuaciones: «Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente».

“Este principio adicional, al que suele darse la denominación de «ejecutoriedad» —para distinguirlo del género «ejecutividad»— de los actos administrativos, ha sido fundamentado en la presunción *ius tantum* de legalidad que los acompaña y en la necesidad de que se cumplan sin dilación los intereses públicos que persigue la Administración, cuyo logro no puede ser entorpecido por la actuación de los particulares”.

II. LA EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De lo anterior resulta, por tanto, que, salvo norma expresa en contrario, los actos que queden firmes al concluir un procedimiento administrativo tienen carácter ejecutivo, es decir, son suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda de inmediato ejecutar los actos necesarios para su cumplimiento³.

De acuerdo a este principio de la ejecutividad, por tanto, cuando la Administración dicta un acto administrativo, declara por sí misma el derecho mediante esos actos unilaterales, que crean directamente derechos y obligaciones y tienen en sí mismos fuerza de títulos ejecutivos. La ejecutividad de los actos administrativos, en definitiva, significa que éstos, al dictarse, son ejecutables porque tienen carácter ejecutivo. Esta característica es la que se ha denominado muy ambiguamente en el derecho francés al hablarse del acto administrativo como *décision exécutoire*, en el sentido de que “conlleva en sí misma una modificación de situaciones jurídicas”⁴. Tal como lo ha resumido P. Delvolvé, “El carácter *exécutoire* de la decisión tiene un doble aspecto: la decisión es *exécutoire* a la vez en el sentido de que ella ordena la ejecución obligando a sus destinatarios a acatarla y, además, en el sentido de que ella implica su ejecución, al conllevar ella misma, desde que se adopta, el resultado que ella ordena”⁵.

En este sentido de la expresión *décision exécutoire*, noción referida al carácter ejecutivo de la decisión administrativa y sin hacer en este estadio referencia alguna a los medios y formas de ejecución, es el que se ha precisado en la jurisprudencia francesa más reciente⁶, conforme a la cual ella se refiere al carácter obligatorio del acto administrativo, para subrayar que es característica de la decisión administrativa el imponerse inmediatamente a los administrados, sea cual sea su contenido. Es lo que se ha denominado también tradicionalmente *le privilège du préalable* que permite a la autoridad administrativa adoptar medidas que se imponen con carácter previo a toda intervención de un juez: los están obligados a someterse a ellas inmediatamente, y para evitar su aplicación, es que tienen que acudir, en una segunda fase, a un tribunal⁷.

3. Art. 64, Código Contencioso-Administrativo de Colombia.

4. Véase P. Delvolvé, *L'acte administratif*, París 1984, pp. 23-25 y 209.

5. *Idem.* p. 25.

6. En el sentido de lo establecido por el Consejo de Estado en el *arrêt Huglo* de 2 de julio de 1982, al considerar que “el carácter *exécutoire* de una decisión administrativa es la regla fundamental del derecho público”, *Rec.* p. 258, *cit.* por P. Delvolvé, *op. cit.*, p. 27.

7. P. Delvolvé, *op. cit.*, p. 28.

Esta es la fórmula que recoge el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al prescribir que

“Los actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán de inmediato”.

Precisamente, es esta posibilidad de ejecución de inmediato de los actos administrativos, en el sentido de que para ser ejecutados se bastan a sí mismos y no requieren de la intervención de ninguna otra autoridad, la que configura esta primera característica de la “ejecutividad” de los actos administrativos, que la legislación española resume al indicar que los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán “inmediatamente ejecutivos”⁸.

Como señalamos, esta ejecutividad de los actos administrativos, consecuencia directa de su presunción de legitimidad, implica como principio, que los efectos de los mismos no se suspenden por el hecho de que contra los mismos se intenten los recursos contencioso-administrativos.

Como lo destaca la Corte Suprema en su sentencia, al señalar las consecuencias prácticas de las prerrogativas de ejecución:

“La interposición de recursos contra los actos administrativos no suspende la ejecución de los mismos, así éstos no hayan alcanzado todavía firmeza. De ahí que su derogatoria por vía de suspensión de los efectos del acto venga legalmente establecida únicamente en circunstancias excepcionales. El particular puede, ciertamente, impugnar su validez ante el juez, pero el recurso, de ordinario, no tiene efectos suspensivos, e, independientemente de su eventual anulación posterior, la decisión es ejecutable al estar amparada por una presunción de «cosa decidida» —terminología del eminente administrativista George Vedel— en un todo semejante a la de «cosa juzgada judicial»”.

En vía contencioso-administrativa, sin embargo, conforme a la tradición de la jurisprudencia francesa, relativa al denominado *sursis à exécution*⁹, el juez puede suspender la ejecución de los actos administrativos recurridos, cuando su ejecución pueda causar un gravamen grave o irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, en caso de anularse el acto impugnado¹⁰.

Debe señalarse, sin embargo, que en materia de interposición de recursos administrativos, la situación legislativa en España y América Latina, no es totalmente uniforme. El principio puede decirse que también es el de los efectos no suspensivos de los recursos, salvo disposición legal en contrario¹¹, pudiendo en todo caso, la autoridad administrativa, como lo establece el artículo 87 de nuestra Ley Orgánica de Pro-

8. Arts. 44 y 101 Ley de Procedimientos Administrativos y Art. 33 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, España.

9. CE 12 nov. 1938, *arrêt Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions*, Rec 840. Véase en Long, Weil et Braibant, *Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative*, París 1984.

10. Véase por ejemplo, en el derecho español, el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que dispone: “1. La interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión. 2. Procederá la suspensión cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil”. En sentido similar, Art. 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela.

11. Art. 34, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, España; Art. 87, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Venezuela; Art. 148, Ley General de Administración Pública, Costa Rica.

cedimientos Administrativos, de oficio o a instancia de parte, suspender la ejecución del acto administrativo cuando dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o cuando se fundamente el recurso en vicios de nulidad absoluta¹². Sin embargo, en otras legislaciones, como el Código Contencioso-Administrativo de Colombia, se establece en forma general el principio contrario, en el sentido de que “los recursos se concederán en el efecto suspensivo” (Art. 55).

En todo caso, y aún en presencia del principio general, mediante previsión de ley expresa la interposición de un recurso puede significar la suspensión de efectos de los actos administrativos¹³, en cuyo caso, como lo postula la Ley argentina de Procedimientos Administrativos, la Administración debe abstenerse

“de poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que en virtud de norma expresa impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél o que, habiéndose resuelto, no hubiese sido notificado”. (Art. 9,b).

En materia inquilinaria, ni el Decreto Legislativo de Desalojo de Vivienda, ni la Ley de Regulación de Alquileres resuelven expresamente el efecto suspensivo de los recursos. Sin embargo, dada la naturaleza del conflicto de intereses en juego en la decisión, que resuelve un conflicto entre particulares —arrendador y arrendatario— acordando o no el desalojo, parece lógico el que se sostenga el carácter suspensivo de los recursos que se intenten contra las decisiones que acuerden el desalojo.

El acto administrativo que acuerda el desalojo de un inmueble, en todo caso, es un acto administrativo ejecutivo y obligatorio, cuando esté firme, es decir, al devenir inimpugnable por vía de recurso.

III. LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Ahora bien, la “ejecutividad” de los actos administrativos derivada del carácter ejecutivo de los mismos, se distingue en el derecho español y latinoamericano, de la “ejecutoriedad” de los actos, refiriéndose esta segunda característica a la posibilidad que tiene la Administración de ejecutar, por sus propios medios, e incluso en forma forzosa, sus actos administrativos, con facultad de ser necesario, de recurrir a la fuerza pública.

La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, en este sentido establece el principio al prescribir que

“La Administración tendrá potestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los tribunales, los actos administrativos eficaces, válidos o anulables, aun contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar”. (Art. 146,1).

Sin embargo, es evidente que en muchos casos la legislación establece expresamente supuestos en los cuales la ejecución del acto administrativo requiere de intervención judicial. Al contrario, si la ejecución judicial no está expresamente prevista, el principio es el de la posibilidad para la Administración de ejecutar sus propias decisiones, salvo que la naturaleza de dichas decisiones exija el recurso a la autoridad

12. Cfr. Art. 116, Ley de Procedimientos Administrativos, España; Art. 12, Ley de Procedimientos Administrativos, Argentina; Art. 148, Ley General de la Administración Pública, Costa Rica.

13. Es el principio general en Venezuela, por ejemplo, en materia tributaria. Véase el Código Orgánico Tributario, Art. 178.

judicial, tal y como sucede, en general, con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional. La Corte no tomó en cuenta este mismo aspecto, y sentó su doctrina con base, sólo en la primera premisa en virtud de que así está prescrito en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, al establecer que

“la ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la Administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial”. (Art. 79).

La Corte, en su sentencia, al referirse a esta característica de la ejecutoriedad, la destaca como una consecuencia práctica de los privilegios de ejecución, expresando lo siguiente:

“Además, es consecuente también con lo anteriormente señalado, la facultad que se le reconoce a la Administración de ejecutar por sí misma, materialmente, los derechos que de tales actos deriven —aun enfrentándose a la resistencia del obligado—, sin necesidad, para lograrlo, de acudir a la intervención de los tribunales.

Esta posibilidad de ejecución material o forzosa por la Administración de sus propias decisiones, encuentra su justificación, como se ha dicho, en la propia naturaleza de la actuación administrativa, y le es expresamente reconocida por el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos...”.

El privilegio de ejecución de oficio en España y en América Latina, entonces, no es tan excepcional como resulta en Francia de la doctrina establecida en las conclusiones del Comisario de Gobierno Romieu al *arrêt* del Tribunal de Conflictos del 2 de diciembre de 1902, *Société Immobilière de Saint-Just* (Rec. 713)¹⁴, pues, en general, han sido las propias leyes de Procedimiento Administrativo, las que lo han previsto.

Por supuesto, debe advertirse que en todo caso, las legislaciones exigen que para que la Administración inicie actuaciones materiales que menoscaben, limiten o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, previamente debe haberse adoptado la decisión que les sirva de fundamento¹⁵. De allí que se obligue a los órganos administrativos que ordenen actos de ejecución material el comunicar por escrito al interesado, el acto administrativo que autorice la actuación administrativa¹⁶. De ello deriva el principio de que toda actuación material que no esté precedida de un acto administrativo válido y eficaz, puede considerarse como una vía de hecho¹⁷.

Este aspecto también es destacado por la Corte Suprema en la sentencia que comentamos, al expresar:

“Y es también en atención a semejante privilegio, que la misma Ley exige como requisito para la ejecución forzosa (consecuencia lógica del principio de ejecutoriedad) la existencia de un acto previo. So pena de hacerse reo la Administración de las gravísimas consecuencias que comportaría una actuación irregu-

14. Véase Long, Weil et Braibant, *op. cit.*, pp. 47 y ss.; véase G. Isaac, quien afirma en general que en el derecho francés, “l'exécution des actes administratifs, comme des lois, est affaire de justice et non affaire administrative, dès qu'elle n'est pas volontaire, dès qu'elle devient contentieuse”, *La procédure administrative non contentieuse*, París 1976, p. 171.

15. Art. 100,1, Ley de Procedimientos Administrativos, España; Art. 78, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Venezuela.

16. Art. 100,2, Ley de Procedimientos Administrativos, España.

17. Sobre la vía de hecho, véase el *arrêt* del Tribunal de Conflictos del 8-4-1935, *Action Française*, Rec. 1226, en Long, Weil et Braibant, *op. cit.*, pp. 230 y ss. Véase Art. 9, Ley de Procedimientos Administrativos, Argentina.

larmente realizada al no existir otra, necesariamente previa, que la justifique («vía de hecho»).

IV. LOS MEDIOS DE EJECUCION Y LA EJECUCION FORZOSA

Ahora bien, la ejecución de los actos administrativos por la propia Administración, consecuencia de su ejecutoriedad, sólo puede realizarse a través de los medios que a tal efecto establezca la Ley. Para ello, algunas leyes hispanoamericanas establecen diversos supuestos de ejecución forzosa de los actos administrativos exigiéndose que, en forma previa, se conmine o intime al interesado a la ejecución voluntaria, es decir, que haya una actuación previa en la cual se ponga en mora al interesado¹⁸. Estos supuestos de ejecución forzosa son los siguientes:

En primer lugar, ejecución por constreñimiento sobre el patrimonio mediante multas. En este sentido, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, si se trata de actos de ejecución personalísima y el obligado se resiste a cumplirlo, la Administración le puede imponer multas sucesivas por los montos legalmente prescritos. Mientras permanezca en rebeldía y, en caso de que persista en el incumplimiento, se le pueden imponer nuevas multas iguales o mayores a las que se le hubieren aplicado, concediéndole un plazo razonable para que cumpla lo ordenado (Art. 80,2)¹⁹. Es, en definitiva, el sistema de ejecución de los actos administrativos apoyado por sanciones, establecido en el derecho francés²⁰.

Debe destacarse, por otra parte, que en otras legislaciones como la española, la Ley de Procedimientos Administrativos prevé expresamente el principio de la ejecución forzosa de los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o soportar, mediante compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y siempre con la garantía del debido respeto a la dignidad de la persona humana y a los derechos y garantías constitucionales (Art. 108,1). En cambio, si la obligación personalísima consistiera en un hacer, y no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y exacción se puede proceder en vía administrativa (Art. 108,2)²¹.

En segundo lugar, cuando se trate de actos que por no ser personalísimos son susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela (Art. 80,1), la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (Art. 149,1,c), y el Código Contencioso-Administrativo de Colombia (Art. 65), autorizan a la Administración a proceder a la ejecución, bien por sus propios órganos o por la persona que designe, a costa del obligado. Es la denominada "ejecución subsidiaria" en la Ley de Procedimientos Administrativos de España (Art. 106).

En tercer lugar, deben destacarse los supuestos de ejecución de obligaciones de dar cantidades de dinero, respecto de los cuales la Ley Española de Procedimientos Administrativos (Art. 105) y la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (Art. 149,1,a) prevén la ejecución forzosa en vía administrativa mediante apremio sobre el patrimonio, exigiéndose, sin embargo, la necesaria intervención de un

18. Art. 102, Ley de Procedimientos Administrativos, España; Art. 150,1, Ley General de Administración Pública, Costa Rica.

19. En sentido similar, Art. 65, Código Contencioso-Administrativo, Colombia, y Art. 107, Ley de Procedimientos Administrativos, España.

20. Véase P. Delvolvé, *op. cit.*, pp. 261 y ss.

21. En sentido similar, Art. 149,1,c, Ley General de la Administración Pública, Costa Rica.

juez para autorizar la entrada en el domicilio de los deudores²² y excluyéndose expresamente la posibilidad de interdictos contra las actuaciones de la Administración²³.

En todo caso, la ejecución de los actos administrativos por la Administración en el ordenamiento venezolano no puede realizarse en cualquier momento. Debe señalarse que fuera los supuestos de suspensión de efectos por decisión administrativa o jurisdiccional, o de cumplimiento de una condición resolutoria, algunas legislaciones prevén expresamente supuestos de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por el transcurso de un lapso de cinco años contados a partir del momento en que adquieren firmeza, cuando en ese período la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. Así lo establece el Código Contencioso-Administrativo de Colombia (Art. 66) y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, la cual califica la institución como "prescripción" (Art. 70). En el sistema francés, en cambio, el principio es que la decisión se aplica sin límite de duración²⁴.

En todo caso, en la sentencia que comentamos, la Corte adoptó el criterio de que las decisiones de la Dirección de Inquilinato, en materia de desalojo de viviendas una vez firmes, pueden y deben ser ejecutadas por la propia Administración, careciendo los tribunales de jurisdicción para ello; tesis que en nuestro criterio no se compagina con la naturaleza de dichos actos administrativos.

V. LOS VOTOS SALVADOS DE LOS MAGISTRADOS ROMAN J. DUQUE CORREDOR Y PEDRO ALID ZOPPI, Y LA NECESARIA EJECUCION JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE AUTORIZAN DESALOJOS DE VIVIENDAS

La sentencia que comentamos fue dictada por la Sala Político-Administrativa, con el voto salvado de dos de sus cinco Magistrados, de los Magistrados Román J. Duque Corredor y Pedro Alid Zoppi, quienes fundamentan su posición discrepante en la consideración de que el acto administrativo que acuerda el desalojo de un inmueble, no es un acto administrativo ejecutorio, es decir, susceptible de ser ejecutado por la propia Administración y mediante sus propios medios, sino que es solamente un acto autorizatorio de desalojo que se establece como requisito de admisibilidad de la respectiva demanda judicial que posteriormente debe intentarse.

El Magistrado Duque, luego de analizar las características de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, para lo cual —omitiendo también lo expresado en la doctrina nacional— cita sólo una reputada doctrina latinoamericana, concluye señalando, con razón, que "existen actos que a pesar de ser ejecutivos (obligatorios) no son ejecutorios, porque no requieren ser cumplidos", por lo que la ejecutoriedad no es una característica de todos los actos administrativos. Precisamente, dentro de esta categoría de actos administrativos no ejecutorios, el Magistrado Duque ubica las decisiones del Director de Inquilinato que deciden una petición de desalojo, las que considera como actos que no son constitutivos, "porque no crea el derecho a desalojar, sino que remueven el obstáculo que existía para ejercerlo". Agrega en su voto salvado el Magistrado Duque:

"Este es un derecho general que nace del contrato de arrendamiento y no del acto autorizatorio (artículos 1594, 1606 y 1608 del Código Civil) y un derecho

22. Véase Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid 1977, p. 622.

23. Art. 103, Ley de Procedimiento Administrativo, España.

24. Véase J. Rivero, *Droit Administratif*, París 1989, p. 130.

particular que reconoce la Ley a los dueños de casas y demás edificios y que no crea la Administración (artículo 1615 *eiusdem*). Sólo que por razones económicas y sociales el Legislador sujetó su ejercicio a la previa autorización de la Administración en los casos de arrendamientos indefinidos (artículo 1º, letras “b” a “e” del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas). Por esta razón, el organismo administrativo competente al resolver una solicitud de autorización de desalojo se limita a dar una “autorización” para que el arrendador pueda válidamente obtener la desocupación del inmueble; derecho éste que la normativa de inquilinato supone preexistente (letra “b”, *in fine*: “(Omissis), pero se exigirá la autorización previa de la Comisión Nacional de Abastecimiento o la Delegación respectiva”. Letra “c”: “Cuando se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exija el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público. Tales circunstancias serán demostradas ante la Comisión Nacional de Abastecimiento o la delegación respectiva, la que, a su juicio concederá la autorización...”). Artículo 2º *eiusdem*: “Cuando fuere autorizada la petición de desocupación de un inmueble...”). Trátase, por tanto, la autorización de desalojo de un acto declarativo que faculta al arrendador para que proceda al desalojo, a que tiene derecho de acuerdo a los artículos 1594, 1606, 1608 y 1615 del Código Civil. En otras palabras, lo capacita para su ejercicio, pero no lo crea o instituye. La doctrina nacional apunta el carácter habilitante de la autorización de desalojo, en el sentido de que ésta no nace el derecho a desalojar, sino la posibilidad de su ejercicio, es decir, “una actividad autorizada”, “sin negar la existencia de tales derechos” (Vid. Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª Ed. pp. 154 y 155). Esta autorización es, pues, un acto administrativo pero no ejecutorio, porque no requiere ser cumplido por actos de ejecución”.

4. La obligación del inquilino de desalojar, desde otro punto de vista, no nace del acto autorizatorio, sino del contrato de arrendamiento y del Código Civil. Este acto lo que hace es remover la limitación legal impuesta al derecho de los propietarios para pedir la devolución del bien arrendado, cuando el inquilino no lo quiera hacer voluntariamente. Removida tal restricción de su derecho de propiedad, el propietario puede lograr coactivamente el cumplimiento de tal obligación contractual. Pero lo importante es que la obligación de desocupar no la crea el acto autorizatorio. Esta preexiste en el contrato, o en todo caso, en la Ley”.

En igual sentido, el Magistrado Zoppi expuso en su voto salvado, lo siguiente:

“Estamos en presencia de un contrato civil de arrendamiento, y si es a tiempo indeterminado, el arrendador tiene una acción especial —una variante de ejecución o cumplimiento de contrato— conocida como *desalojo* o *desocupación*, según el artículo 1615 del Código Civil, esto es, los contratos de arrendamiento a tiempo indeterminado pueden deshacerse libremente por cualquiera de las partes, y si la pretensión es del arrendador, se llama desalojo o desocupación, lo que es, sin duda, *una acción judicial*.

Luego, al ente administrativo *no se le pide la desocupación o el desalojo* (típica acción judicial), sino simplemente *que lo autorice* porque así lo exige una Ley especial (el Decreto Legislativo).

En este sentido, el artículo 2º, del propio Decreto, es esclarecedor; el ente administrativo se limita a autorizar la petición de desocupación, esto es, no desocupa, sino que autoriza a ello; naturaleza de la intervención que ratifica el artículo 57 del Reglamento cuando dice: “En caso de ser autorizado el desalojo...”.

Por tanto, no es una decisión administrativa de *desalojo* o *desocupación*, sino un permiso, una autorización previa para que el arrendador pueda —salvo falta de pago— ejercer la acción judicial que contempla el artículo 1615 del Código Civil. Es un requisito de admisibilidad de la demanda judicial, pero el ente administrativo no es el que ejecuta o hace cumplir su “autorización”. Por eso, si bien el artículo 1º dice que “Sólo podrá solicitar y acordarse válidamente la desocupación de casa... b) Cuando a juicio de la Comisión...”, el artículo 2º indica el sentido y alcance de la petición: obtener una simple autorización a fin de poder accionar judicialmente”.

Ahora bien, en relación a estos votos salvados, ante todo debemos señalar que si bien compartimos su sentido general discrepante de la sentencia de la Sala, no compartimos el criterio general que parecería deducirse de los mismos, en cuanto al carácter no ejecutorio que, en general, tendrían los actos administrativos de autorización.

Ciertamente, el acto administrativo de autorización presupone la existencia de un derecho el cual no es creado por el acto, sino que preexiste, siendo la autorización un acto de remoción de un obstáculo que el ordenamiento jurídico ha creado para el ejercicio de aquel derecho. El acto de autorización, en esta forma, habilita el ejercicio del derecho. Sobre ello no hay duda. Pero esta habilitación, en sí misma, puede tener fuerza ejecutoria, en el sentido de que puede ejecutarse por el órgano que emite el acto. Nada, en principio, lo impide, por lo que no consideramos válido el argumento general, de que los actos autorizatorios no tendrían la característica de la ejecutividad.

Otro asunto distinto es la consideración en particular, del acto administrativo que autoriza el desalojo de una vivienda a petición del arrendador en contra del arrendatario. Este acto de autorización es un acto administrativo dictado por un órgano de la Administración Pública *en ejercicio de la función jurisdiccional* y que, por tanto, en definitiva, resuelve un conflicto entre partes. Mediante el acto administrativo que acuerda el desalojo, en realidad no se establece una relación jurídica entre Administración autora del acto y un particular —arrendador o arrendatario— sino que lo que hace el órgano administrativo es resolver o decidir sobre un conflicto propio de una relación jurídica entre dos sujetos de derecho —arrendador y arrendatario. Así, cuando se resuelve el desalojo en vía administrativa, la Dirección de Inquilinato decide: 1) si hay o no necesidad de parte del propietario o sus familiares de ocupar el inmueble, necesidad que generalmente será cuestionada por el arrendatario; 2) si la demolición, reconstrucción total o reparación que se argumenta como justificativo para el desalojo solicitado, lo justifica o no, lo que cuestionará el arrendatario; 3) si se trata o no de una utilización necesaria del inmueble por causa de utilidad pública que justifique el desalojo, necesidad y uso que serán cuestionados por el arrendatario; 4) si se ha destinado o no el inmueble por el arrendatario a usos deshonestos, lo discutirá éste, no sólo respecto del destino sino del calificativo de honesto o deshonesto de los eventuales usos; y, por último, 5) si se han ocasionado al inmueble deterioros mayores que los provenientes del uso normal, lo que será también cuestionado por el arrendatario tanto en el calificativo de “mayores” como en el carácter “normal” de los usos.

Tratándose de un acto administrativo que resuelve un conflicto entre partes, en cuyo origen está un contrato de arrendamiento o una relación jurídico-privada entre propietario y ocupante o inquilino, puede sostenerse que, en principio, la ejecución del acto que implica la imposición de una obligación de hacer a cargo de un administrado inquilino —desalojar el inmueble, mudarse del mismo— en beneficio de otro administrado propietario o arrendador, no puede quedar a cargo de la propia Administración, pues la misma carece de jurisdicción para imponer a la fuerza, a un admi-

nistrado, obligaciones de hacer en beneficio —no del solo interés público— sino de otro particular —interés privado—. Aquí es que está el *quid* del asunto, y que nos lleva a considerar —coincidiendo con la tesis de los votos salvados— que en estos casos, la ejecución del acto administrativo que acuerda el desalojo de una vivienda no pueda realizarse por la propia Dirección de Inquilinato, sino por el órgano judicial competente.

Es cierto que en ausencia de una disposición expresa que exige la intervención judicial, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece el principio de la ejecutoriedad, incluso estableciendo las vías de ejecución forzosa en el artículo 80. Sin embargo, la ley no puede interpretarse aisladamente y a ciegas, pues aun cuando no lo diga expresamente, también hay que acudir a la vía judicial cuando la naturaleza de la decisión exige dicha intervención judicial. Así, tratándose de una decisión administrativa que supuestamente impondría a un particular, en beneficio de otro particular, el cumplimiento de una obligación personalísima de hacer —mudarse, desalojar—, el solo mecanismo de ejecución que tendría la Administración sería la imposición sucesiva de sanciones (Art. 80,2), lo que por sí mismo no garantizaría la ejecución del acto —el desalojo—, como en cambio si lo puede garantizar la autoridad judicial mediante la imposición de medidas constreñidoras sobre las cosas y personas, como es el secuestro judicial. Esto lo destaca, en cierta forma, el Magistrado Duque Corredor en su voto salvado al señalar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,

“...no contempló dentro del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos, previsto en el artículo 80 *eiusdem*, ninguna competencia para que la Administración lleve a cabo medidas ejecutivas de apremio sobre bienes privados, para hacer cumplir obligaciones de hacer en favor de otros particulares. Debe observarse que si bien el artículo 79, ya citado, expresa que la ejecución forzosa de sus actos la puede cumplir la Administración sin acudir a la autoridad judicial, debe entenderse, por la integración de esta norma con la contenida en el artículo 78 *iusdem*, que ello es posible cuando se trate de actos ejecutorios. Y por otro lado, a pesar de que el referido artículo 79 dispensa a la Administración de acudir a la autoridad judicial para ejecutar sus decisiones, es igualmente verdad, que limita tal ejecutoriedad a que se lleve a cabo a través de las formas taxativas indicadas en el artículo 80 *iusdem*, en donde no figuran medidas ejecutivas de apremio sobre bienes de los particulares”.

La tesis de los votos salvados, por tanto, debe analizarse detenidamente. Coincidimos con ellas no en cuanto a los principios que parecen fundamentarlos —la supuesta no ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios—, sino en su aplicación a los *actos administrativos dictados en ejercicio de funciones jurisdiccionales*, en cuyo caso, por tratarse por vía de excepción, de solución de conflictos entre partes, la naturaleza del asunto no excluye que la vía natural para la resolución de los mismos deba ser la vía judicial, cuya normativa, además, es la que garantiza no sólo adecuada ejecución —por las medidas judiciales como la de secuestro— sino los principios del debido proceso entre las partes. Por ello es que precisamente, el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina exige la intervención judicial para la ejecución de los actos administrativos, no sólo cuando lo establezca la Ley, sino cuando lo exija la “naturaleza” del acto. En definitiva, nos inclinamos por la interpretación tradicional que la sentencia trata de cambiar, en el sentido de que debe corresponder a la jurisdicción de los tribunales, la ejecución de las decisiones de la Dirección de Inquilinato que acuerden desalojos de viviendas y que más que decisiones tomadas en el solo interés público, envuelven un conflicto de intereses entre particulares (arrendador vs. arrendatario).

Por otra parte, debe señalarse que la tesis de la sentencia, si bien basada en principios doctrinales que nada agregan a lo expuesto antes por la doctrina nacional y por la propia jurisprudencia de la Corte, aplicada al caso concreto y establecer la falta de jurisdicción de los tribunales para ejecutar los actos administrativos que autoricen desalojos de vivienda, una vez acordados por la Dirección de Inquilinato, podrían colocar en una situación desventajosa tanto a los administrados beneficiarios de los actos administrativos de desalojo (propietario o arrendador), en virtud de que la Administración no puede constreñir —salvo mediante multas— al cumplimiento de obligaciones de hacer (eliminándose entonces el medio efectivo del secuestro judicial para la ejecución de desalojos) por parte de otros particulares; como a los administrados que deban soportar las decisiones sobre desalojo (arrendatario), los cuales podrían ver lesionados sus derechos a un debido proceso llevado por jueces autónomos e independientes, que garanticen la igualdad entre las partes y el derecho a la defensa.

París, marzo 1990.