

Comentarios Jurisprudenciales

LA EJECUCION FORZOSA DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS CONTRA LOS INSTITUTOS AUTONOMOS (REFERENCIA AL CASO PLASTICOS GUARICO VS. CORPOINDUSTRIA)

Jacqueline T. Lejarza A.
*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Católica del Táchira*

I. INTRODUCCION

Constituye un compromiso incursionar en el análisis de un tema que recientemente se está debatiendo en Venezuela y que junto al desarrollo de las medidas cautelares constituyen pilares fundamentales del proceso contencioso. Por otra parte, la insistencia en ambos temas se ha derivado de la promoción y defensa que ha tenido en los últimos tiempos el derecho fundamental a la *tutela judicial efectiva* como derecho jurisdiccional, dentro de la gran clasificación de los derechos de la persona como ser libre.

El problema de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, para nosotros, deriva de la concepción integral del sistema de Justicia Administrativa, entendiéndolo por ello básicamente la apreciación del carácter subjetivo del *proceso contencioso-administrativo*, que supone la tutela de posiciones jurídicas subjetivas¹, con fundamento a lo dispuesto en el artículo 68 C. "Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses". Y a este derecho a la tutela judicial efectiva, se le articula el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos como derecho subjetivo ejercitable frente a todo Tribunal contencioso.

Y por otra parte, para analizar el problema de la ejecución de las sentencias, es indispensable determinar el alcance de los poderes del Juez Contencioso-Administrativo para la ejecución de sus sentencias. Estos derivan básicamente de la interpretación que se adopte del artículo 206 C, que para nosotros implica la asignación al Juez Contencioso-Administrativo de amplísimos poderes de tutela² que lo facultan no sólo para anular los actos administrativos contrarios a Derecho (en el sentido más amplio) sino que además éste podrá condenar al pago de sumas de dinero (órdenes de dar), condenar a la reparación de daños y perjuicios en virtud de la irresponsabi-

* Trabajo presentado en el curso sobre Efectos y ejecución de la sentencia Contencioso-Administrativa del Profesor Carlos M. Ayala Corao, curso de Especialización en Derecho Administrativo, 1996. Universidad Católica del Táchira. Abreviaturas utilizadas: C.: Constitución de la República de Venezuela; CE.: Conseil d'Etat (Francia), también se ha hecho referencia al Consejo de Estado español con igual abreviatura; TCE.: Tribunal Constitucional español; S. Sentencia; CSJ-SPA.: Corte Suprema de Justicia-Sala Política Administrativa, (Venezolana); RDP.: Revista de Derecho Público, (Venezuela); TC.: Tribunal Constitucional; CPC.: Código de Procedimiento Civil Venezolano; GOE.: Gaceta Oficial Extraordinaria.

1. Ver el interesante estudio sobre el carácter judicial de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa y su consecuente apreciación como conflicto de pretensiones intersubjetivas LINARES BENZO, Gustavo José, "El carácter subjetivo del procedimiento Contencioso-Administrativo" en *Avances jurisprudenciales del Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Barquisimeto. XVIII Jornadas "J. M. Domínguez Escovar", Tomo I (1993) págs. 79 y ss.
2. *Vid.* BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo*. Caracas. Cuadernos de la Cátedra Allan Randolph Brewer-Carías de Derecho Administrativo-UCAB, Nº 4 EJV (1993) págs. 180 y ss.

lidad de la Administración (órdenes de dar) y a disponer todo lo que sea necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, que supone incluso, según la más contemporánea tendencia, el poder de sustitución del Juez en la Administración, entendiéndose por ello, no la posibilidad de que "el Juez asuma la posición constitucional u ordinamental de aquél, sino tan sólo a que el Juez decida en su lugar, haciendo lo que la Administración debió hacer y no hizo (esto es, haciendo ejecutar lo juzgado)"³.

En este contexto queremos retomar la idea del carácter udicialista de nuestro proceso contencioso-administrativo, en el entendido de que el ejercicio de la potestad jurisdiccional se cumple también en nuestra jurisdicción contenciosa, *juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado*. Frente a esta potestad de naturaleza constitucional, todos los sujetos públicos y privados, quedan subordinados, pero sabemos que el Juez Contencioso encuentra un intrincado sendero para ejecutar sus sentencias contra las entidades públicas. De allí, nuestro interés de tomar como marco de referencia para nuestro breve trabajo el estudio de un caso particular que plantea la ejecución de las sentencias condenatorias contra los Institutos Autónomos mediante el análisis jurisprudencial de la decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (en adelante CSJ-SPA) de fecha 18 de mayo de 1995 (Caso *Plásticos El Guárico, C.A. vs. CORPOINDUSTRIA*). Ponente: Magistrado Humberto La Roche.

A tal fin hemos dividido este estudio en una parte *Preliminar* donde hemos considerado conveniente referirnos a los fundamentos constitucionales, doctrinarios y jurisprudenciales que permiten en nuestro sistema hacer efectiva la tutela judicial para ejecutar las sentencias contenciosas. Luego, estudiaremos las posibles vías para ejecutar forzosamente las sentencias condenatorias contra los Institutos Autónomos, refiriéndonos en cada punto a la opinión de la CSJ en su Decisión de fecha 18 de mayo de 1995. Y por último investigaremos en una brevísima aproximación, algunas de las soluciones planteadas por la Doctrina Comparada al problema de la ejecución de las sentencias de condena contra la Administración.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES PARA EJECUTAR LAS SENTENCIAS CONTRA LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

1. *Fundamentos constitucionales para la ejecución de las sentencias condenatorias*

Aun cuando la brevedad de este trabajo no nos permite profundizar en este punto, consideramos absolutamente indispensable la referencia a los fundamentos constitucionales que nos autorizan para afirmar que contamos con un *bloque normativo* mediante el cual se comienza a construir y a desarrollar en Venezuela un auténtico sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas que permiten la concreción y efectividad de una tutela judicial.

Las bases constitucionales para ejecutar las sentencias condenatorias contra los Institutos Autónomos, no son diferentes a las del sistema de ejecución de sentencias en general.

En *primer lugar*, sabemos que uno de los aportes sustanciales de la Revolución Francesa y Americana al constitucionalismo venezolano fue la idea de independencia del Poder Judicial, que además de fundamentarse en la clásica disposición que distribuye el Poder Público en Venezuela (artículo 118 C), se deriva expresamente del artículo 205 C que consagra la autonomía e independencia de los jueces que implica

3. BELTRAN DE FESIPE, Miguel *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas, S.A. (1995), pág. 141.

en materia de ejecución de sentencias, la autoridad del Poder Judicial para hacer obedecer sus decisiones a los demás órganos del Poder Público en virtud del ejercicio de la sagrada Potestad Jurisdiccional que le impone a todos los Tribunales de la República el ejercicio de dos funciones fundamentales; juzgar y ejecutar lo juzgado (artículo 204 C).

Por otra parte, el ejercicio de esa Potestad Jurisdiccional también supone una merma del *Status* constitucional de la Administración Pública, con el objeto de salvaguardar los intereses generales por una parte, y el deber de colaboración que tiene la Administración en el cumplimiento de las funciones de los Tribunales, en concreto, de colaborar en la ejecución de sus sentencias (artículo 118 C y 209 C).

Este deber de colaboración de la Administración en la ejecución del fallo puede incluso llevarnos a conclusiones delicadas, como sería en el caso concreto de las *condenas de hacer*, la posibilidad de que una Administración diese cumplimiento material del actuar requerido en el fallo por incumplimiento de la otra. Estos poderes de sustitución o de subrogación son comentados por el Profesor de Derecho Administrativo Tomás Font y Llovet, en los siguientes términos:

“Dentro del orden contencioso-administrativo es constitucionalmente exigible que el Juez adopte todas las medidas necesarias que aseguren el cumplimiento de sus propios fallos; y, en primer lugar, las que, al amparo de su legislación reguladora, deben tender a que se produzca inicialmente la actuación administrativa requerida por el pronunciamiento judicial, recabando para ello la colaboración precisa, *incluso al margen del régimen ordinario de competencias*” (subrayado nuestro) con esta afirmación el autor concluye en la posibilidad de que “el actuar administrativo de un ente público pueda ser sustituido, por otro, con idéntico contenido material”⁴.

En el caso particular de las *condenas de dar (pago de dinero)*, objeto de nuestro estudio, que conllevan el reparo previsto por el principio constitucional de la legalidad presupuestaria, el autor concluye que el cumplimiento de este deber de colaboración de la Administración en la ejecución de las sentencias, conduciría incluso a la necesidad de programar los gastos correspondientes al cumplimiento de las sentencias condenatorias.

Recapitulando, a todos los Tribunales de la República, incluyendo los contencioso-administrativos les ha atribuido el constituyente el ejercicio de la Potestad Jurisdiccional, y la ejecución de sentencias es una de las dos grandes funciones jurisdiccionales; juzgar y ejecutar lo juzgado. El ejercicio de esa potestad es desarrollada en forma autónoma e independiente de los otros Poderes Públicos, que tienen el deber de colaborar en su ejercicio, así como el deber de obedecer y sujetarse a sus decisiones, “Frente a la Potestad Jurisdiccional de ejecución, todos los sujetos y organizaciones se sitúan en una posición de sometimiento y vinculación”⁵.

En *segundo lugar*, otro de los aportes al constitucionalismo venezolano que integra las bases del sistema de ejecución de sentencias es el principio de Legalidad, consagrado en el artículo 117 C, mediante el cual toda la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público queda sujeto a los mandamientos constitucionales y legales, en fin, toda la actividad del Estado queda sujeta al Derecho⁶, en su acepción más

-
4. FONT I LDOVET, Tomás, “Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias” en *Libro omenaje a Jesús González Pérez*. Madrid. Chivitas (1993), pág. 1.177.
 5. LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio, “El sistema español de ejecución de sentencias condenatorias de la Administración” en *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*. Madrid. Civitas. (1993), pág. 405.
 6. GEORG FISCHBACH, Oskar, *Teoría General del Estado*. México. Edit. Nacional, traducido por Rafael Luengo Tapia, (1968), pág. 44.

amplia, que se integra no sólo "por lo previsto en la Constitución y las Leyes, sino por todas las fuentes del Derecho y, en este campo, particularmente por el derecho que se deriva de los principios generales del derecho"⁷.

En estos términos no se concibe la vigencia del Estado de Derecho, para nosotros, *Estado Constitucional* que se asienta sobre el tripode de la garantía y el respeto de la dignidad humana y el sistema de Libertades, enmarcado en el Estado de Derecho y bajo el imperio del Régimen Democrático, (Piza Escalante, Rodolfo) sin que esto signifique, a su vez, la garantía de que el Juez es el que conoce, aplica e impone el Derecho, en resumen, debe ser el tutor y garante de su cumplimiento.

En *tercer lugar*, en la introducción hicimos referencia a otra de las bases fundamentales del sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas y que no es otra que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, artículos 68 y 206 C, que consagran tanto el derecho de acceso a los Tribunales como el derecho a obtener de ellos una tutela *efectiva* de sus derechos e intereses. El sistema español ha desarrollado magistralmente tanto la Doctrina como la jurisprudencia relativa a la garantía de este derecho fundamental. La interpretación de la norma suprema contenida en el artículo 24.1 que ha hecho el Tribunal Constitucional español (TC, 4 abril de 1984), se ha referido a la precisión del término "indefensión" de la siguiente manera:

"contiene, enunciada de manera negativa, la definición de el derecho a la defensa jurídica, que en su esencia supone el empleo de los medios lícitos necesarios para preservar o restablecer una situación jurídica perturbada o violada, consiguiendo una modificación jurídica que sea debida, tras un debate (proceso), decidido por un órgano imparcial (jurisdicción). Resumidamente, entendida en este amplio sentido, la interdicción de la indefensión constituye *prima facie* una especie de cláusula o fórmula de cierre al *derecho a la jurisdicción*"⁸. (Subrayado nuestro).

De esta afirmación, se deriva el reconocimiento a un elenco de derechos jurisdiccionales que integran el contenido de la tutela judicial y que por otra parte, si ésta pretende ser *efectiva* supone el ejercicio pleno de los poderes del Juez (artículo 68 C) que le imponen el empleo de todo lo que sea necesario para el restablecimiento de la situación jurídica que ha sido lesionada (tutela judicial contencioso-administrativa, artículo 206 C).

En *cuarto lugar*, lo expresado anteriormente nos permite identificar dentro de ese elenco de derechos jurisdiccionales que integran el derecho fundamental a una tutela judicial; el derecho a la ejecución de las sentencias como máxima expresión de su *efectividad*.

En este sentido, el profesor de Derecho Constitucional Fernández Segado⁹ nos desarrolla sistemáticamente el contenido complejo de este derecho de la siguiente manera:

- a. El derecho de acceder libremente a los Tribunales.
- b. El derecho de articulación del debido proceso, revestido del derecho a la defensa y enmarcado dentro del derecho de igualdad procesal.
- c. Derecho a obtener una decisión de fondo conforme a Derecho.
- d. Derecho a la *ejecución de las sentencias firmes*.
- e. Derecho a los medios procesales legalmente establecidos.

7. BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Caracas-San Cristóbal, E.J.V/UCAT, Y, (1985), pág. 424.

8. FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *El Sistema Constitucional Español*. Madrid. Dykinson, (1992), pág. 266.

9. Ver, FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *Ob. cit.*, pág. 268.

Asimismo, la jurisprudencia del intérprete constitucional español ha sido citada por nuestro Máximo Tribunal en sentencia —que reproduciremos más adelante en extracto— (CSJ-SPA, 22-11-1990. Ponente: Magistrado Romón Duque Corredor) para manifestar su conformidad con la determinación del derecho a la ejecución de las sentencias como una forma de hacer efectiva la tutela judicial.

En *quinto lugar*, tenemos como fundamento el derecho a la igualdad procesal, como una manifestación del derecho a la igualdad consagrado por nuestro Preámbulo y el artículo 61 C.

La igualdad procesal implica una prohibición a los Tribunales de establecer tratos distintivos o discriminatorios en razón de las personas o de las circunstancias que rodean el caso en cuestión, particularmente, si el otro sujeto o la otra parte que se encuentra frente al particular es la Administración, aún cuando ésa se encuentre dentro del ámbito de ejercicio de sus potestades.

La igualdad procesal, en estos términos deriva en sustancia del mismo artículo 68 C, —anteriormente citado—. Se presenta como uno de sus aspectos o como parte de su contenido cuando consagra el derecho a la defensa que ineludiblemente va aunado a la igualdad procesal. En este sentido, no se concibe un proceso justo si no es garantizando la igualdad procesal en el ejercicio del derecho a la defensa.

En *sexto lugar*, otro de los fundamentos importantísimos para el sistema de ejecución de las sentencias, lo constituye el principio de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que permite establecer como contrapartida la existencia de un derecho de los particulares a exigir la responsabilidad patrimonial al Estado y que se les indemnice por aquéllas conductas antijurídicas de la Administración que les hayan causado un daño cierto, efectivo individualizado y cuantificable económicamente, o ante aquéllas conductas lesivas que aún siendo jurídicas le ocasionan a los particulares daños patrimoniales que no deben ser tolerados porque constituyen un sacrificio particular, es decir, rompen con el principio de igualdad de las cargas públicas.

Nuestra Constitución consagra todo un bloque normativo que en materia de responsabilidad nos permite hablar de la existencia en Venezuela de un Sistema de Responsabilidad Patrimonial de la Administración, entre estas normas tenemos los artículos 46, 47, 68, 99, 101, 117, 121, 205, 206, 209 C, que consagran tanto la responsabilidad genérica de la Administración a todo nivel político territorial (artículo 47 C), como la responsabilidad individual de los funcionarios públicos que menoscaben el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 46 C)¹⁰.

Con fundamento en estas disposiciones, podemos apreciar como el tema de la ejecución de sentencias cobra particular importancia a la hora de establecer la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular en materia de policía, en concreto, ante la responsabilidad por daños causados *licitamente* por abstenciones de la Administración, en el caso por ejemplo de negativa o inacción *justificada* de prestar la fuerza pública para la ejecución de las decisiones judiciales, en contravención a la debida colaboración que tiene la Administración a los jueces para la ejecución de sus sentencias (artículo 209 C). En este sentido, nos explica Luis Ortiz que toda negativa injustificada de la Administración a prestar su fuerza pública para ejecutar las decisiones, constituye un caso de responsabilidad por funcionamiento anormal, pero en el supuesto de que tal negativa resulte justificada, como sería uno de los

10. Ver el interesantísimo estudio de ORTIZ ALVAREZ, Luis A., *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Caracas. EJV (1995), y del mismo autor, *El Daño Cierto en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Caracas. Cuadernos de la Cátedra de Derecho Público Allan Randolph Brewer-Carías. Nº 3, EJV/UCAT, (1995).

tres casos de inexecución de sentencias previsto por la Doctrina española¹¹, por ejemplo: si la ejecución forzosa de una sentencia amenaza gravemente el orden público, en estos casos, nos comenta Ortiz, "es normal que el particular tenga derecho (o sea quien no se le presta la fuerza pública para que se ejecute sus sentencia) a ser indemnizado de todos los daños que le cause tal (justificada) inacción. Esta jurisprudencia se inició con la famosa sentencia *Couitéas* (CE, 30-11-1923, *Rec.*, pág. 789)"¹².

Así las cosas, interminables y apasionantes serían los comentarios acerca del principio de la responsabilidad patrimonial de la Administración como base y fundamento dentro del sistema de ejecución de las sentencias, en particular, ante la ejecución forzosa de sentencias condenatorias contra la Administración.

2. *Fundamentos doctrinarios para la ejecución de las sentencias condenatorias*

En este punto hemos pretendido tan sólo subrayar una idea en la cual todos los autores convergen, como lo es la necesidad de que el Juez contencioso ejecute sus decisiones contra la Administración, en cumplimiento de su función jurisdiccional que supone "juzgar y ejecutar lo juzgado", como garantía del respeto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva —que como señalamos— se compone del derecho a la ejecución del fallo.

En efecto, dentro de la Doctrina española el profesor Luciano Parejo afirma que la situación española ha sufrido una alteración sustancial desde 1978 a raíz de la configuración constitucional del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como aquel en que se concreta, la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (117.3 CE), complementándose esta disposición constitucional con lo dispuesto en los artículos 24.1 CE; que consagra el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y el artículo 106.1 CE, que contempla el poder pleno de la actuación del poder público sometida al Derecho Administrativo. Y es precisamente en este elenco de disposiciones que el profesor Luciano Parejo fundamenta el siguiente criterio:

"la radicación de la titularidad y el ejercicio de la potestad de ejecución de las Sentencias y demás resoluciones propias en los órganos competentes del orden jurisdiccional especializado contencioso-administrativo con correlativa pérdida total por la Administración pública de las facultades que en éste punto tenía legalmente reconocidas. Hay, pues, una derogación por la constitución de los mismos fundamentos del sistema legal de ejecución de Sentencias"¹³.

Asimismo, coincide el autor español Miguel Beltrán de Felipe, cuando se refiere a la ruptura del modelo tradicional español, que implica una mutación del contencioso-administrativo tradicional, configurado por un modelo de justicia administrativa de carácter objetivo que tutelaba únicamente la legalidad, a un modelo de justicia administrativa de carácter subjetivo que tutela fundamentalmente un cúmulo de derechos e intereses que en definitiva se reducen a pretensiones que requieren su satisfacción. Este modelo de nueva Justicia Administrativa como proceso subjetivo o más

11. Se configuran por primera vez en la legislación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España, tres supuestos de inexecución de sentencias por la Administración:

- a) Inejecución por imposibilidad material,
- b) Inejecución por imposibilidad legal,
- c) Inejecución por razones de "interés público", LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio, *Ob. cit.*, 380.

12. ORTIZ ALVAREZ, Luis A., *Ob. cit.*, págs. 550-551.

13. LUCIANO PAREJO, Alfonso, "La ejecución de las sentencias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el Derecho español en *Contencioso-Administrativo, Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Allan Randolph Brewer-Carías, Caracas, Funeda (1995), pág. 246.

bien intersubjetivo, sí resulta cónsono con las exigencias constitucionales que plantean, en todo caso, la tutela judicial de posiciones subjetivas¹⁴.

En este orden de ideas también se ha manifestado el profesor venezolano Gustavo Linares Benzo, al concretar que en todo caso el sistema de Justicia Administrativa es de carácter subjetivo, dentro del cual las partes defienden su derecho a diferencia del modelo tradicional contencioso-administrativo, en el que la parte pretende defender el Derecho. Esta diferencia sustancial nos ubica con simplicidad en el nuevo marco del contencioso como proceso judicial que conlleva tanto a juzgar como a ejecutar lo juzgado en cumplimiento de esa función jurisdiccional, y para tutelar las pretensiones de las partes de manera efectiva.

3. *Fundamentos jurisprudenciales para la ejecución de las sentencias condenatorias*

Lamentablemente, la jurisprudencia nacional sobre este tema es escasa, pero como seguramente otro haya expresado anteriormente, no importa la cantidad sino la calidad de las mismas, de manera que éstas nos permitan vislumbrar como perspectiva un desarrollo virtual y positivo que asegure la efectividad del sistema de ejecución de sentencias contencioso-administrativas en Venezuela.

Entre este preciado grupo de decisiones que nos sirven de fundamento jurisprudencial para la ejecución forzosa de las sentencias, hemos seleccionado aquéllas que de una u otra manera confirman los fundamentos constitucionales y doctrinarios a que hemos hecho referencia. Entre ellas tenemos.

La Sentencia de la CSJ-SPA de fecha 22-11-1990 con Ponencia del Magistrado Román Duque Corredor confirma el criterio que hemos venido sustentando de que la ejecución de sentencias como función jurisdiccional es también un derecho fundamental contenido en el derecho a la tutela judicial efectiva. El fallo en cuestión sostiene lo siguiente:

“La garantía de la defensa judicial de los derechos a que se contrae el artículo 68 de la Constitución, se halla implícito el derecho a la ejecución de las sentencias como forma de hacer efectiva esa tutela. En este sentido vale la pena traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional español, que ha expresado lo siguiente: (*omissis*) la inejecución pura y simple de una sentencia contencioso-administrativa (*omissis*) dejaría ignorado los derechos e intereses de la parte que obtuvo su tutela efectiva a través de sentencia favorable a los mismos, derecho también reconocido en (*omissis*) la Constitución que este Tribunal no puede desconocer”. (Sentencia de fecha 31-3-81, citada por F. Llovet, Tomás, *La ejecución de las Sentencias Contencioso-Administrativas*. Madrid. Civitas, 1985, p. 15, n. 19). El reconocimiento del derecho resulta, por otra parte, fundamental para el Estado de Derecho”. “...De manera, pues que en el deber de sujetar el ejercicio de sus atribuciones a la Constitución y las leyes, que el artículo 117 del mismo texto constitucional, impone al Poder Público, y en el deber general de cumplir y obedecer la Constitución y las leyes, y las órdenes que en ejercicio de sus atribuciones dicten los órganos legítimos del Poder Público (artículo 52 *ejusdem*), y en el derecho a la defensa judicial a que se refiere el artículo 68 *ejusdem*, se encuentra el fundamento del derecho de los ciudadanos de lograr la ejecución de las sentencias dictadas en contra de los entes del Estado, como un derecho fundamental dentro de la estructura del Estado de Derecho”. (CSJ-SPA, 22-11-90, caso *Mochima*, en RDP N° 44, págs. 177-178 y también consultada en original, pág. 4).

14. *Vid.* Argumentos de GARCIA de ENTERRIA, *Hacia una nueva justicia administrativa*. Madrid. Civitas (1992), págs. 60-99-102 y 103.

Asimismo, y en otro caso de ejecución de sentencias *contra los entes estatales* —objeto de nuestro estudio— la Sala Político-Administrativa de la Corte en sentencia más reciente expresa:

“La Sala entiende que en el derecho constitucional del acceso a la justicia, no sólo se comprende la acción, como el derecho subjetivo público y autónomo de acudir a los Tribunales, sino también el de lograr la ejecución de los fallos que estos dicten. Derechos éstos que a esta Corte, como órgano del Poder Judicial, corresponde garantizar, conforme a las facultades que se desprenden de los artículos 204 de la Constitución y 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial”¹⁵.

“...La Sala no puede dejar de ejercer su plena potestad jurisdiccional, garantizando la ejecución de sus fallos, como un modo de garantizar el derecho a la justicia, que se desprende del artículo 68 de la Constitución de la República” CSJ-SPA, 9-5-1991, (Caso: *IMAU*). Ponenteº Magistrado Román Duque Corredor. (Consultada en original, págs. 3-4).

Por último, en sentencia muy reciente la Sala cita la decisión anterior (caso: *IMAU*), sosteniendo su criterio y citando la jurisprudencia española, en concreto la opinión del profesor García de Enterría S. (CSJ-SPA; 9-3-1995, (caso: *Plásticos El Guárico, C.A. vs. CORPOINDUSTRIA*). Ponente: Magistrado Humberto La Roche.

“El autor Eduardo García de Enterría sobre el particular expresa:

Un sistema de tutela judicial efectiva no es sólo un sistema que permita abrir los procesos y en cuyo seno se produzcan sentencias ponderadas y sabias. Estas sentencias tienen también que ser efectivas ellas mismas y, por tanto deben necesariamente que poder ejecutarse. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye necesariamente el derecho a la ejecución de las sentencias contra la administración”¹⁶.

Es por esto que la ejecución de las sentencias es de capital importancia para la efectividad del estado Social y Democrático de Derecho, por ello resulta difícil hablar de un Estado de Derecho cuando no hay efectividad al momento de la ejecución de las mismas.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, ...esta Sala no puede dejar de ejercer su plena potestad jurisdiccional, garantizando la ejecución de sus fallos. Como un medio de salvaguardar el derecho a la justicia que se desprende del artículo 68 de la Constitución” (consultada en original, archivo de la SPA, págs. 6-7).

III. VIAS PARA LA EJECUCION FORZOSA DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS CONTRA LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

1. *Ejecución forzosa de las sentencias condenatorias por la vía ordinaria prevista en el CPC*

En primer término, antes de proceder a la ejecución forzosa de las sentencias hay que revisar si los requisitos para la ejecución se cumplen. Así el tribunal ante el cual se solicite la ejecución, debe revisar la *competencia del órgano* (requisito objetivo).

15. Ver otras decisiones en las cuales la Corte ha proclamado estos Poderes: S. CSJ-SPA, 7-6-1982. (Caso: *Zamora Izquierdo*), 12-5-1983. (Caso: *Ana Elia Martín de Ruiz*), 16-6-1980; (Caso: *Morales Longari*); 1-5-1984. (Caso: *Enrique Castillo*).

16. GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo, *Ob. cit.*

Esta le corresponde a aquel que conoció la causa en primera instancia (artículo 523 CPC) o Tribunal *a quo*. “La ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto de recurso, al que se comunicarán luego que sean firmes y por medio de testimonio en forma, para que las lleve a puro y debido efecto, adopte las resoluciones que procedan y practiquen lo que exija el cumplimiento del fallo”¹⁷.

Por otra parte, ha de revisarse la *legitimación activa* (requisito subjetivo) para exigir la ejecución del fallo. Esta le corresponde a la parte interesada en que se dé cumplimiento a los términos de la decisión. (Artículo 524 CPC).

Por último hay que revisar si la sentencia que se pretende ejecutar tiene *autoridad de cosa juzgada* o no. En este sentido, hay que aclarar que siempre son ejecutables las sentencias interlocutorias (artículo 291 CPC), las sentencias definitivas que se oigan en un sólo efecto (no suspenden la ejecución del fallo), como es el caso de las sentencias de amparo y, también aquéllas sentencias por medio de las cuales se acuerden medidas cautelares innominadas (artículo 588 CPC) que decreten la suspensión de efectos, también son susceptibles de ejecución, porque su apelación se oye en un solo efecto.

Así las cosas, la CSJ-SPA ante el caso concreto que hemos sometido a nuestro estudio, para declarar procedente la solicitud de mandamiento de ejecución, analiza en primer término si se da cumplimiento a estos requisitos objetivos y subjetivos.

En primer lugar, la Sala considera que se cumple con la legitimación activa pues expresamente señala, “Esta solicitud fue formulada por el apoderado de la parte actora”, esto significa, la parte que tiene interés legítimo en que se ejecute la decisión, en este caso, identificada como la Compañía Anónima Plásticos El Guárico.

Luego, la Sala para decidir observa acerca de su competencia, y de la eficacia de la sentencia para ser ejecutada (autoridad de cosa juzgada).

“La sentencia cuya ejecución se solicita es definitiva, por haber declarado parcialmente con lugar la demanda y, además por ser una decisión emanada de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En contra de esta decisión no existe recurso alguno, de conformidad con lo establecido con los artículos 211 de la Constitución Nacional y el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”. (S. CSJ-SPA, 18-5-1995, caso: Corpoindustria, Ponente: Dr. Humberto J. La Roche, pág. 2).

En segundo lugar, luego de revisados los requisitos para declarar procedente la solicitud de ejecución del fallo, el Tribunal debe analizar si se ha dado cumplimiento a la Fase inicial de la ejecución de las sentencias, o *Fase de ejecución voluntaria*, que consiste como principio general, en la obligación que tiene el Tribunal ante el cual se interpuso la solicitud, de acordar, sin excepción, un lapso no menor de 3 días ni mayor de 10 en favor de la parte que ha sido condenada para que cumpla voluntariamente la sentencia. (Artículo 524 CPC).

En efecto, en el caso que analizamos la Corte observa:

“Siendo procedente la ejecución de la sentencia en el presente caso, y habiendo quedado definitivamente firme la misma, se le otorgó a la demandada un plazo de diez (10) días para el *cumplimiento voluntario de la condena*”. (CSJ-SPA, *Idem.*, pág. 2), (subrayado nuestro).

17. GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique, *Derecho Administrativo*. Madrid E.I.S.A. (1968), pág. 696.

Ahora bien, revisados los requisitos para la ejecución y el cumplimiento debido de la Fase voluntaria de ejecución, podemos referirnos a la segunda, conocida como *Fase de ejecución forzosa de las sentencias*. Dentro de ella, hay que distinguir si se trata de la ejecución forzosa de sentencias condenatorias contra los particulares o contra entidades del Estado.

El caso que analizamos corresponde al segundo supuesto, es decir, relativa a la ejecución forzosa de las sentencias condenatorias contra el Estado, concretamente, contra los Institutos Autónomos.

Podemos decir que el sistema general de ejecución de sentencias tiene prevista su vía ordinaria consagrada en los artículos 527, 534 y ss. del CPC. En el caso particular, si la condena es de pagar una cantidad de dinero, *la ejecución forzosa* consiste en el embargo de los bienes del deudor, sin que éste exceda del doble de la cantidad y costas (artículo 527 CPC).

En virtud de ello, la Sala afirma, en el caso en cuestión, lo siguiente:

“No habiéndose cumplido voluntariamente la sentencia en dicho lapso, de conformidad con lo establecido en el artículo 524 del Código de Procedimiento Civil, debería procederse a la ejecución forzosa del fallo conforme a lo previsto en los artículos 527, 534 y siguientes del Código de Procedimiento Civil”. CSJ-SPA, *Cit.*, 2).

A. Principio de Legalidad Presupuestaria y la inembargabilidad de los caudales públicos-privilegium fisci

No obstante todo lo expuesto, el sistema de ejecución forzosa de las sentencias en Venezuela y otros sistemas, se encuentra con un profundo obstáculo de raigambre tradicional, que consiste en un marco de privilegios procesales acordados por el legislador a los entes del Estado y que derivan en la mayoría de los casos —por no ser más radical— en la ineficacia práctica de las sentencias y que constituye uno de los límites específicos de la actividad judicial de ejecutar lo sentenciado.

Estos privilegios procesales constituyen, por una parte (Ver CSJ-SPA, 9-5-91, *Imau*, 4), en la prohibición de decretar embargos ejecutivos, limitando los poderes del Juez, quien tan sólo podrá notificar al Procurador General de la República, para que fije, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado y, por otra parte, el principio de legalidad presupuestaria consiste en que todo compromiso originado en sentencia judicial con fuerza de cosa juzgada, se pagará con cargo a la partida del presupuesto que para tales fines se prevea para cada ejercicio, es decir, se le prohíbe a la Administración cualquier erogación de sus tesoros, que no sean previstas en sus respectivas leyes de presupuesto. En resumidas cuentas, esta prerrogativa son criticadas con tenacidad por la doctrina, pues carecen de cobertura constitucional y, en definitiva, lo que plantean es el incumplimiento de la función jurisdiccional que si tiene profundas bases constitucionales como hemos señalado antes, para dar cabida a la formulación tradicional que plantea otra realidad donde es la propia Administración la que ejecuta sus sentencias y no el Poder Judicial.

En Venezuela, estos privilegios derivan particularmente de las disposiciones contenidas en los artículos 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que consagran las prerrogativas procesales en favor de los entes del Estado y el artículo 227 CN, que ratifica el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, con respecto al principio de legalidad presupuestaria.

Sin embargo, en el entendido que, el derecho a la tutela judicial, se hace efectiva mediante la ejecución de las sentencias, constituyendo ésta misma un derecho funda-

mental; como es el derecho a la ejecución de las sentencias, resultan, por lo tanto, estas normas inconstitucionales e injustificadas técnicamente, situación que plantea la necesidad impostergable de una reforma legislativa.

Por todo lo expuesto, la CSJ en sentencia *in comento*, señala lo siguiente:

“No obstante en el presente proceso, esta Sala considera que no es posible proceder a la ejecución forzosa de la sentencia, de conformidad con la normativa de ejecución establecida en el Código de Procedimiento Civil”.

“...en el caso de ejecución de sentencias contra este instituto deben tomarse en cuenta sus prerrogativas y privilegios ya que la normativa procesal establecida en el Código de Procedimiento Civil no es aplicable, como se expresó con anterioridad”. (CSJ-SPA, *Cit.*, 2-3).

En otras palabras, la Sala precisa la imposibilidad técnica que se deriva de estos privilegios, para ejecutar forzosamente las sentencias condenatorias contra la Administración por la vía ordinaria prevista en el artículo 527 CPC.

B. Marco de privilegio de los Institutos Autónomos

Se plantea la situación de determinar cual es el marco de privilegios acordados a los institutos autónomos como personas morales estatales, con forma de derecho público.

En respuesta a la interrogante tenemos que el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional dispone:

“Los Institutos y establecimientos autónomos no gozarán en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que acuerden al Fisco Nacional las disposiciones del Título Preliminar de esta ley, a menos que por sus leyes o reglamentos orgánicos se les otorguen especialmente”.

Es decir, los institutos autónomos *prima facie*, no gozan del marco de privilegios que el legislador le acuerda al Fisco Nacional, a excepción que la ley de creación así lo disponga expresamente.

En efecto, en el caso de CORPOINDUSTRIA, su ley de creación establece en su artículo 20: (G. O. E. N° 1.748 del 26-5-1975).

“...La Corporación gozará de los privilegios que al Fisco Nacional acuerda la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

De allí, que la Sala observa, en principio, la imposibilidad de ejecutar forzosamente el fallo contra Corpoindustria.

2. Vía subsidiaria para la ejecución forzosa de las sentencias condenatorias contra los institutos autónomos (Construcción Jurisprudencial)

No obstante, estos “Fósiles medievales”, como los denomina García de Enterría¹⁸ nuestro Máximo Tribunal viene construyendo una solución jurisprudencial como vía subsidiaria en materia de ejecución forzosa de las sentencias de condena contra los entes del Estado.

18. Citado por AYALA CORAO, Carlos M., material de apoyo a la Cátedra de Ejecución de Sentencias en el Postgrado de Derecho Administrativo que se dicta actualmente en la UCAT.

En principio, ante la disyuntiva que plantea el principio de legalidad presupuestaria y la obligación ante la cual se encuentra la Administración a ejecutar las sentencias condenatorias en su contra, el artículo 41 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario —en este caso aplicable a los institutos autónomos (artículo 1º de la LORP)— señala que la ejecución de una sentencia definitivamente firme es posible en los siguientes términos:

“Cuando haya sido dictada sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, cuyo ejercicio supone el pago de dinero, deberá incluirse en el Proyecto de Presupuesto del año inmediato siguiente, la cantidad necesaria para efectuar el pago”.

Sabemos que tal determinación cae prácticamente en el plano de lo utópico, es decir, que la propia Administración de cumplimiento a lo dispuesto en el fallo y por tanto lo ejecute. Por ello, y en virtud de la violación que implica a la función jurisdiccional, que priva a los órganos judiciales de ejecutar sus propias decisiones, la Corte Suprema de Justicia así lo ha manifestado desde su decisión de la SPA de fecha 12-5-1987, (caso *Zamora Izquierdo*); S. de 16-6-1980, (caso: *Morales Longart*); S. de 12-5-83, (caso *Ana Elia Marín de Ruiz*); S. de fecha 22-11-1990, (caso Decreto Nº 1.030 de fecha 16-10-1990, sobre el *Parque Mochima*).

“Por tanto, aun respetando los anteriores principios, la Sala no puede dejar de ejercer su plena potestad jurisdiccional, garantizando la ejecución de sus fallos, como un modo de garantizar el derecho a la justicia, que se desprende del artículo 68 de la Constitución Nacional”. (CSJ-SPA, 9-5-1991, *Imau*, 4).

Asimismo lo ha venido reiterando en sentencias posteriores, CSJ-SPA, de 13-5-1993, (caso *Aranmdo Felipe Melo vs. Consejo Supremo Electoral*) y en sentencia *in comento*, de 18-5-1995, (caso: *Plástico El Guárico, C.A. vs. CORPOINDUSTRIA*).

De allí que, la Corte con fundamento a lo dispuesto, ha elaborado por vía analógica —fuente del Derecho Administrativo— una solución compatible con la Constitución Nacional, derivada de la interpretación del artículo 104 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal aplicable para todos estos casos de ejecución forzosa de las sentencias contra un ente administrativo perteneciente a cualquier otro nivel del Poder Público (Nacional-Estadal). Así las cosas, la Sala dispone que:

“...de acuerdo al artículo 4º del Código Civil, esta misma Sala, ha fijado los términos de ejecución de sus sentencias, aplicando lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal para los casos de ejecución de sentencias condenatorias contra los Municipios, que en la actualidad se contempla en el artículo 104 de esta Ley” (CSJ-SPA, de 9-5-1991, *Imau*, 6, citado por S. CSJ-SPA, de 18-5-1995, *CORPOINDUSTRIA*; 7).

La solución analógica planteada por la jurisprudencia, consiste en respetar la Fase de ejecución voluntaria —ya referida— para lo cual se fija un plazo de 10 días contados a partir de la fecha de notificación al Presidente de Corpoindustria en este caso, para que éste proponga la forma y el tiempo en el cual dará cumplimiento y de lo cual se notificará al interesado para que convenga o no. En el caso de que la propuesta no fuere aceptada por el interesado, la Sala fijará un nuevo plazo de 10 días más para escuchar una nueva propuesta, si nuevamente fuera rechazada, la Sala ordenará a Corpoindustria que incluya este pago en una partida de su presupuesto, y en el supuesto que no diera cumplimiento a tal obligación, la Sala investida de la *Potestad Jurisdiccional*, que implica hacer ejecutar lo juzgado, adoptará cuantas medidas considere necesarias para el cumplimiento de lo mandado, como librar, en el caso *in comento*, mandamiento de ejecución forzada de la sentencia, pudiendo dic-

tarse cualquier medida ejecutiva contra los bienes de Corpoindustria, de conformidad con el procedimiento pautado en el CPC. Así lo declaró la SPA en sentencia de 18-5-1995.

Hemos podido apreciar que la normativa subconstitucional no favorece, en modo alguno, el cumplimiento de la función jurisdiccional, por el contrario, la acogida del principio de inembargabilidad de los caudales públicos violenta y transgrede frontalmente los preceptos constitucionales comentados en la parte preliminar de este trabajo y que constituyen el fundamento de el sistema de ejecución de sentencias en Venezuela.

En efecto, la imposibilidad de despachar mandamientos de ejecución contra la Administración, viola en primer lugar la Potestad Jurisdiccional del Poder Judicial, que además debe ejercerse en razón al derecho de igualdad, según el profesor Luciano Parejo, "...con carácter general, es decir, sin excepción subjetiva alguna (ni aún para otros poderes públicos)", violenta igualmente la cosa juzgada administrativa; el principio de colaboración de los otros Poderes con el Poder Judicial en el de sus funciones judiciales, pero por sobre toda situación, plantea la violación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, integrado por el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias.

IV. ALGUNAS SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS CONDENATORIAS CONTRA ENTIDADES PUBLICAS EN LA DOCTRINA COMPARADA (APROXIMACION)

1. *Soluciones convergentes de la Doctrina española ante la exigencia de la tutela judicial efectiva*

En la Doctrina española ilustres profesores como García de Enterría, Luciano Parejo, Jesús González Pérez, Beltrán de Felipe y otros, han desarrollado el tema de la ejecución de sentencias, haciendo particular énfasis en la ejecución forzosa de las sentencias contra los entes del Estado.

Todos estos autores coinciden en que es insostenible hoy día preservar estos principios o privilegios que obstaculizan la ejecución de las decisiones y violentan notablemente el Estado de Derecho. Frente al imperio de tales prerrogativas, no puede ser otra la consecuencia que la violación de derechos fundamentales, por ello, todas las soluciones planteadas derivan de reconocer al Juez contencioso-administrativo un elenco de poderes derivados de su Potestad Jurisdiccional que conlleven también dentro del sistema español, a que el Juez disponga todo lo que considere necesario para el restablecimiento de las situaciones subjetivas que hayan sido lesionadas, al extremo de que el Intérprete de la Constitución española, en resguardo del derecho a la tutela judicial ha dispuesto: "La Sala puede adoptar las medidas concretas que dicha tutela judicial requiere, utilizando para ello, si necesario fuere, los medios de ejecución sustitutoria que la legislación procesal dispone" (STC, 167/ de fecha 28-10-1987). Es decir, ante el problema de la ejecución forzosa de las sentencias contra los entes del Estado hay que robustecer y maximizar los poderes del juez, incluso si su ejercicio exige la sustitución a la Administración que incumple, sin que ésto signifique la ruptura del principio de separación de poderes, puesto que el órgano judicial actúa en estos casos en cumplimiento estricto de su función jurisdiccional.

En este sentido, Beltrán de Felipe considera que a partir del momento en que la Administración no cumple con la fase de ejecución voluntaria de la sentencia de condena, transgrede el orden o equilibrio constitucional y se produce como consecuencia una alteración entre las relaciones de la administración con los órganos juris-

dicionales, "Cuando la Administración se niega a obedecer espontáneamente a la cosa juzgada, transforma la naturaleza de sus relaciones con el Juez"¹⁹.

El autor continúa con una exposición magistral, señalando que el camino para retornar al punto de equilibrio inicial (restablecimiento del equilibrio), es precisamente a través de la *ejecución forzosa de la sentencia* y, según su criterio, para ello los órganos jurisdiccionales disponen de la facultad de sustituir a la Administración.

Ahora bien, esta solución planteada por Beltrán de Felipe, y sintetizada al extremo por nosotros, tiene también aplicación en el caso que nos ocupa, es decir, ante el problema de ejecución forzosa de la sentencias condenatorias contra los entes del Estado, de allí que el autor expone la siguiente conclusión:

"En definitiva: el estatus pleno y exclusivo de órgano jurisdiccional, atribuido por el artículo 117.3 CE a los tribunales que conocen de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, incluye la facultad de sustituir al sujeto que incumpla una sentencia con independencia de que la resolución haya de ser cumplida por un ente público"²⁰.

Por otra parte, la doctrina española ha señalado que ante la ausencia de técnicas específicas en la legislación procesal para la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración, los instrumentos que garantizan la condena —sea que se trate de órdenes de dar; pago de dinero u órdenes de hacer o de no hacer, o entrega de los bienes— se resuelven, en definitiva, a través del embargo de los bienes, ejecuciones subsidiarias si la obligación no es personalísima o resarcimiento de daños y perjuicios. Pero todas estas soluciones chocan con los privilegios de inembargabilidad y de legalidad presupuestaria que limitan la efectividad de la ejecutoria contra la Administración. Por ello, el profesor López González ha expresado:

"En definitiva, hemos de concluir que la legislación procesal general, no obstante ser tan judicialista, ha omitido lamentablemente al regular la ejecución de las sentencias, el supuesto singular de las sentencias condenatorias de la Administración Pública que hubiera exigido arbitrar instrumentos técnicos singulares también en orden a forzar el cumplimiento efectivo y sin dilaciones de los fallos por la Administración"²¹.

No obstante, ante la omisión o ausencia de técnicas específicas para la ejecución de las sentencias, otros autores españoles consideran que los llamados privilegios procesales carecen de cobertura constitucional y por consiguiente, no existe ningún impedimento para que los Tribunales contenciosos expidan válidamente mandamientos de pago contra las cuentas del Tesoro en el Banco de España.

En este sentido, el profesor García de Enterría, señala que en efecto, las sentencias condenatorias de cantidades de dinero se deben ejecutar sobre el Banco Central, consignándose estos pagos como anticipos de tesorería.

Por otra parte, el criterio de Jesús González Pérez, consiste en la consagración en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de una partida, lo suficientemente dotada exclusivamente a hacer efectivas las condenas, sobre las que pudieran despacharse mandamientos de ejecución²².

19. CHEVALLIER, "L'interdiction...", citado por BELTRAN DE FELIPE, Miguel, *Ob. cit.*, pág. 181.

20. BELTRAN DE FELIPE, Miguel, *Ob. cit.*, págs. 192 y 193.

21. LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio, "El sistema español...", en *Ob. cit.*, pág. 397.

22. Citados por AYALA CORAO, Carlos M., material teórico de la Cátedra de Ejecución de Sentencias del Postgrado en Derecho Administrativo de la UCAT, pág. 23.

2. Mecanismos de ejecución forzosa de las sentencias en la Doctrina francesa. Debilidad del sistema

Tradicionalmente, el sistema de ejecución de sentencias en Francia cuenta con un juez de poderes reducidos, en el sentido de que éste no podrá exigir directamente a la Administración el cumplimiento de sus fallos. Por ello, el sistema se nos presenta con un síntoma de debilidad que se ha pretendido superar con la instauración de ciertos métodos relativamente novedosos que citaremos más adelante ²³.

Así a partir de la sanción de la Ley de 16 de julio de 1988 (Que corresponde a la modificación de la Ley de 16 de julio de 1980), se dispone en su artículo 1º, que para los casos de sentencias condenatorias al pago de cantidades de dinero, se concederá un plazo máximo de cuatro meses contados a partir del momento que se notifique la sentencia. En caso de que la Administración no cumpla en este plazo previsto, podrá concederse una prórroga hasta por seis meses más.

Por otra parte, debido a que el Juez administrativo no cuenta con la posibilidad de exhortar directamente a la Administración, en el Derecho francés se prevé la interacción de otros órganos en la fase de ejecución. Así por ejemplo: si el incumplimiento de la decisión proviene del Estado Nacional, el interesado puede exigir directamente el pago al "comptable público" o tesoro; si se trata de una administración local, la sentencia permite, la inscripción de oficio por el Prefecto, en el presupuesto de gastos ²⁴.

Por último, comentamos líneas atrás, que a objeto de subsanar la debilidad del sistema se han ido implementando desde hace algunos años otros métodos. Entre ellos la intervención del Mediador de la República (ombudsman francés), creado por Ley de enero de 1973, que le confiere el poder de ordenar el cumplimiento sin dilación de una decisión judicial al órgano que incumple, y en caso de nuevo incumplimiento se hará mención en el Boletín Oficial del Ombudsman.

Por otra parte, entre los nuevos métodos está previsto el establecimiento de una especie de multa de carácter coercitivo (*astreinte*), que consiste en una condena al pago de una suma de dinero a tanto alzado por día de retraso debidamente comprobado. Este procedimiento ha sido reconocido como uno de los mejores dentro del sistema francés para compeler a la ejecución de una sentencia y tiene su origen en la Ley de 16 de julio de 1980 (modificada en 1988), que lo crea pero no le confiere el carácter de *astreinte* judicial. Sin embargo, procede para ejecutar cualquier sentencia contenciosa-administrativa, pero se limita la competencia, en el sentido que sólo conocerá de solicitudes de *astreinte* el CE.

Regularmente ante la negativa, de cumplir las condenas consistentes en pago de cantidades de dinero dentro del plazo máximo de seis meses acordado en Ley de 16 de julio de 1988 —ya comentada— la condena se acompaña de un *astreinte*.

En definitiva, consideramos que no obstante, los intentos por reforzar el sistema de ejecución de las sentencias condenatorias en el Derecho francés, la lógica de un sistema eficiente de ejecución de las decisiones judiciales nos conllevan a pensar que las soluciones implican el conferimiento al Juez administrativo de poderes que le permitan actuar *directamente* y compeler a la Administración al cumplimiento de sus fallos.

23. MODERNE, Frank, "La Justicia Administrativa en Francia (II): Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias" en *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Ob. cit., también Vid. trabajo del mismo autor, 'Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle?' en *RFDA*, (1990), pág. 789; vid. igualmente Rivero, *Le Huron au palais Royal*, D. (1962), pág. 37.

24. AYALA CORAO, Carlos M., material de apoyo..., pág. 24.

3. Eficacia intrínseca del sistema de ejecución de sentencias en Alemania

En primer término, tenemos que aclarar que también para la eficacia del sistema de ejecución de sentencias (*Vollstreckung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen*) en Alemania le es fundamental la garantía del derecho fundamental a la tutela judicial (*Rechtsschutzgarantie*), pero con una diferencia peculiar que deriva de la apreciación del Tribunal Constitucional Federal (artículo 19 IV GG), que entiende que “la tutela judicial comprende todos los actos del ejecutivo que sean susceptibles de generar una lesión jurídica sobre los derechos y libertades”²⁵, es decir, la tutela nunca se garantiza contra el Poder Judicial, ni menos contra el Poder Legislativo, por el contrario, la tutela se garantiza a través del juez.

Así las cosas, el sistema de ejecución alemán se fundamenta en la universalidad de la tutela jurisdiccional (*Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes*), que implica dos exigencias: la tutela ha de exigirse frente a un acto violatorio del Poder Ejecutivo y el legitimado activo para exigirla, es aquél que invoque un derecho propio (derechos fundamentales-individuales).

La noción de tutela judicial efectiva se construye, en Alemania por vía de interpretación jurisprudencial, en este caso, es el Tribunal Constitucional Federal quien ha determinado que la garantía de la tutela (artículo 19. IV GG) “no puede sostenerse en un plano teórico, sino se garantiza, ante todo, el derecho sustantivo a un control judicial efectivo y real”²⁶.

La tutela judicial efectiva (*Effektivität des rechtsschutzes*) enmarca entonces, todo el sistema de ejecución de las sentencias condenatorias en Alemania, de manera que se fija en primer lugar, un término de *ejecución voluntaria* correspondiente a un mes, plazo en el cual regularmente, la Administración procede a dar cumplimiento voluntario al fallo, pocos son los casos en que sea necesario acudir a los mecanismos de ejecución forzosa por la misma eficacia intrínseca del sistema. Por ello, ante la fase de *ejecución forzosa* decae el principio de inembargabilidad de los caudales públicos y es procedente embargo de los bienes de la Hacienda Pública, a excepción de aquéllos bienes que sean indispensables para satisfacer las funciones públicas y, cuando se contradiga un interés público²⁷.

V. REFLEXION FINAL

Como señalamos en la Segunda Parte de este breve estudio, el sistema de ejecución de sentencias contencioso-administrativas en Venezuela se asienta sobre dos bases fundamentales, para nosotros, muy sólidas por su *status* constitucional.

Primero, sobre el carácter subjetivo de nuestro sistema de Justicia Constitucional, que implica la resolución de pretensiones jurídicas subjetivas (juzgar) y además hacer cumplir lo juzgado (ejecutar), en atención al ejercicio de la Potestad Jurisdiccional que corresponde exclusivamente a los órganos judiciales, en materia contenciosa; a los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Esta Potestad Jurisdiccional (artículo 204 C), va a conexas con otras disposiciones de igual *status* constitucional, como lo son el principio de legalidad, de autonomía e independencia del Poder Judicial, el de colaboración de los Poderes con el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales, etc., —que hemos referido anteriormente—.

25. SOMMERMANN, Karl-Peter, “La Justicia Administrativa alemana” en *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Ob. cit., pág. 47.

26. SOMMERMANN, *Idem.*, pág. 50.

27. AYALA CORAO, Carlos M., Material de apoyo, págs. 24-25.

Segundo, la otra base fundamental sobre el cual se asienta el sistema de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, es la garantía del derecho fundamental a la tutela judicial que requiere ir aunada a la garantía del derecho a la ejecución de las sentencias si quiere ser *efectiva*.

“El derecho a la tutela efectiva... exige que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de cualquiera de las partes en meras declaraciones de intenciones”.
(STC 32/ de fecha, 7-6-1982).

Por otra parte, el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias se satisface sólo cuando se da cumplimiento exacto del fallo ejecutorio de la sentencia; en sus propios términos y sin dilaciones injustificadas o desproporcionadas, dado que impera el cumplimiento de la cosa juzgada, por una parte y, la necesidad de tutelar el derecho fundamental a la tutela judicial.

Con el estudio de estas bases sólidas, que entrañan a su vez, la garantía de otros derechos fundamentales, incursionamos en el estudio concreto del problema de la ejecución de las sentencias condenatorias contra las entidades públicas y los obstáculos que se presentan con la pretendida vigencia de los privilegios procesales en favor del Fisco Nacional. La reflexión concreta de este punto nos conduce a la necesidad impostergable de reformar los textos legislativos que lo consagran, pretender la vigencia de estas normas significa desconocer el *status* constitucional de la tutela judicial, el interés público sobre la cosa juzgada, la responsabilidad patrimonial de la Administración, el derecho a la igualdad procesal y la Potestad Jurisdiccional del Poder Judicial.

Ahora bien, la vigencia de estas disposiciones, a nuestro entender no tienen ningún sentido, resulta tan evidente su falta de justificación que el supuesto de inembargabilidad de los caudales públicos, “sólo opera en contra de los ciudadanos y no cuando la Administración misma o alguna de sus dependencias o entidades instrumentales es acreedora frente a otras Administraciones”²⁸.

Por ello, dentro del sistema constitucional venezolano, que cuenta con uno de los sistemas de control de constitucionalidad más completo en el mundo, es injustificable que no se haya impugnado por vía de recurso de inconstitucionalidad (Cualquier persona, con mero interés jurídico sobre la legalidad, es legitimado activo para ejercer la acción popular) de acuerdo al artículo 215 Ord. 3º C, según el control concentrado de constitucionalidad que ejerce la Corte Suprema de Justicia en Pleno, como órgano de la Justicia Constitucional.

Pero mientras esto no sucede, es perfectamente posible controlar la inconstitucionalidad flagrante de estas disposiciones, ya que precisamente la *racionalidad* del sistema de control difuso de constitucionalidad en Venezuela está instaurado de manera tal que, permite desaplicar por cualquier juez (cualquier jurisdicción) toda disposición que contradiga el Texto Constitucional, no sólo a petición de la parte interesada, sino además de oficio. El juez tiene en el ejercicio de su Potestad Jurisdiccionales la facultad y a la vez el *deber*, cómo órganos garantes de la Legalidad (en sentido amplio), desaplicar las normas inconstitucionales de acuerdo al artículo 20 del CPC.

Sin embargo, no falta quien pretenda dar una interpretación restrictiva y someterse a la casi imposibilidad práctica de ejecutar las sentencias contra la Administración. Por ello, estamos convencidos que además de las dos grandes bases consti-

28. GARCIA de ENTERRIA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid. Civitas, S.A. (1993), pág. 647.

tucionales que sostienen el sistema, es esencial al sistema de ejecución de sentencias condenatorias la interpretación cabal del artículo 206, que en definitiva implica una tutela judicial administrativa, que reconoce las exigencias en el ejercicio de su jurisdicción y que conllevan a maximizar los *Poderes del Juez* contencioso. Si reconocemos el status constitucional del Poder Judicial, reconocemos como consecuencia que es el único responsable frente a todos de "hacer ejecutar lo juzgado".

En este sentido, nos comenta acertadamente Tomás Font i Llovet:

"Lo cierto es que si se atribuye a los órganos jurisdiccionales la responsabilidad para ejecutar las sentencias que condenan a la Administración o se anulan actos y disposiciones administrativas, al mismo tiempo y de forma contundente *hay que atribuir o reconocer al juez contencioso mayores poderes* para hacer efectivos sus fallos y conseguir el cumplimiento de sus sentencias" ²⁹. (Subrayado del autor).

Asimismo, el profesor García de Enterría señala:

"¿Por qué la tutela contencioso-administrativa, incluyendo la cautelar, no ha de ser efectiva, como quiere la Constitución? ¿Por qué el Juez Contencioso-Administrativo no puede ejercer sobre las partes la plenitud de sus poderes?"

"Lo que está latiendo debajo de ese intento incomprensible es la arcaica concepción de que la jurisdicción contenciosa-administrativa no es más que una jurisdicción parcial sobre un supersujeto que, por su propia naturaleza no puede someterse a juez alguno. Esta concepción no es la de la Constitución que nos gobierna, simplemente, es una concepción vieja de dos siglos y definitivamente abandonada en Europa" ³⁰.

Tal afirmación, para nosotros es evidente, no concebimos un sistema de Justicia Administrativa, que no ofrezca un elenco de poderes al juez si pretende que éste en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, disponga todo lo que considere necesario para el *restablecimiento* de la situación jurídica subjetiva que haya sido lesionada por la actividad administrativa. Interpretamos que el Constituyente al reconocer al Juez Contencioso un poder restablecedor, lo dotó de amplísimos poderes y que en ninguno de los casos implican el desborde de las funciones propias del Poder Judicial que se condensan en la Potestad Jurisdiccional. Comentamos al inicio de este estudio, como el Juez Contencioso en ejercicio de esta potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado, podría aún, según las más modernas tendencias sustituir al órgano administrativo que incumple una sentencia. Si se sostiene lo contrario, según Beltrán de Felipe: "habría que justificar que no responde a una función jurisdiccional o que, si respondiese, está atribuida a otro poder —por ejemplo a la Administración" ³¹. Para nosotros tal afirmación equivaldría prácticamente al desconocimiento de la judicialización del contencioso-administrativo, y retroceder a la fórmula tradicional de la autoejecución de la Administración, que sí excluye, para nosotros, la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar las sentencias condenatorias de la Administración (que presupone el poder de sustitución).

En definitiva, con el marco de los artículos 204, 68 y 206 C, y según la interpretación que hemos intentado en este estudio, concluimos que el Juez Contencioso

29. (FONT I LLOVET, Tomás, "Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias" en *La Protección jurídica del ciudadano*, Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Madrid. Civitas, S.A. (1993).

30. GARCÍA de ENTERRÍA, Edauro, *La Batalla por las medidas cautelares*. España. Civitas, 2ª edición ampliada. (1995), pág. 20.

31. BELTRAN DE FELIPE, Miguel, *Ob. cit.*, pág. 211.

en Venezuela, sí está dotado de una gama de poderes que le permiten ejecutar lo sentenciado, de no ser así, pareciera que la voluntad y la tenacidad de la Administración en el incumplimiento indirecto o el defectuoso cumplimiento de las sentencias, es muy superior a la voluntad de los Tribunales en "hacer ejecutar lo juzgado".

BIBLIOGRAFIA

- AYALA CORAO, Carlos M., material de apoyo a la Cátedra de Ejecución de Sentencias en el Postgrado de Derecho Administrativo de la UCAT. (1996).
- BARCELONA LLOP, Javier, *De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas (STC 160/1991, de 18 de julio, caso: Derribo de los edificios del caso urbano de Riaño)*. Madrid. (Fotocopia).
- BELTRAN DE FELIPE, Miguel, *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas, S.A. (1995).
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo*. Caracas. Cuadernos de la Cátedra Allan Randolph Brewer-Carías de Derecho Administrativo-UCAB, Nº 4 EJV. (1993).
- *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Caracas-San Cristóbal, E.J.V./UCAT, I. (1985).
- CHEVALLIER, "l'interdiction..." citado por BELTRAN DE FELIPE, Miguel, *Ob. cit.*
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, "Algunas reflexiones sobre las formas indirectas de incumplimiento por la Administración de las sentencias de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa" en *Incumplimiento indirecto de sentencias*. Madrid.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *El Sistema Constitucional Español*. Madrid. Dykinson. (1992).
- FONT I LLOVET, Tomás, "Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias" en *La Protección jurídica del ciudadano*, Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Madrid. Civitas, S.A. (1993).
- GARCIA de ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo* Madrid. Civitas, S.A. (1993).
- *La Batalla por las medidas cautelares*. España. Civitas, 2ª edición ampliada. (1995).
- *Hacia una nueva justicia administrativa*. Madrid. Civitas, S.A. (1992).
- GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique, *Derecho Administrativo*, Madrid. E.I.S.A. (1968).
- LINARES BENZO, Gustavo José, "El carácter subjetivo del procedimiento Contencioso-Administrativo" en *Avances jurisprudenciales del Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Barquisimeto. XVIII Jornadas "J. M. Domínguez Escovar", Tomo I. (1993).
- LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio, "El sistema español de ejecución de sentencias condenatorias de la Administración" en *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*. Madrid. Civitas. (1993).
- LUCIANO PAREJO, Alfonso, "La ejecución de las sentencias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el Derecho español". *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* Allan Randolph Brewer-Carías. Caracas. Funeda. (1995).
- MODERNE Frank, "Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle? en RFDA. (1990).
- "La Justicia Administrativa en Francia (II): Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias" en *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, *Ob. cit.*
- ORTIZ ALVAREZ, Luis A., *El Daño Cierto en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Caracas. Cuadernos de la Cátedra de Derecho Público, Allan Randolph Brewer-Carías, Nº 3, EJV/UCAT. (1995).
- *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Caracas. EJV. (1995).

RIVERO, *Le Huron au palis Royal, D.* (1962).

SOMMERMANN, Karl-Peter, "La Justicia Administrativa alemana" en *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado, Ob .cit.*

TORNOS MAS, Joaquín, "La situación actual del proceso Contencioso-Administrativo" en *Revista de Administración Pública*. Madrid, Nº 122. Mayo-agosto. (1990).