

§47. LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

Gustavo Briceño Vivas

Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello y
Universidad Central de Venezuela

I. INTRODUCCIÓN

El acto público, esto es, el acto dictado comúnmente por los órganos de los poderes públicos, constituye en todas sus formas, una nítida y clara manifestación del poder que se traduce en la materialización de su voluntad. Manifestación de voluntad ideada bajo la concepción de que la autoridad pública actúa bajo la circunstancia real de que el poder se encuentra autorizado en su manifestación formal, por cuanto el destinatario del acto público es el autorizador de dicha manifestación de voluntad. En este sentido, el acto público, debe tender a ordenar una conducta determinada en singular, o a ordenar conductas determinadas y lo hace con la aceptación formal de los ciudadanos quienes son destinatarios de esos poderes. La aceptación del destinatario del acto público, se manifiesta de diferentes maneras, entre una de ellas, el consentimiento, la aceptación de ese acto, la sujeción a ese acto, la obediencia al acto, tema tratado muy brillantemente por Juan Miguel de la Cuetara en su libro de *Las Potestades Administrativas* que referencia hace a Burdeau sobre la purificación y espiritualización del poder y del ennoblecimiento de la obediencia, en el sentido de que, la obediencia y la convivencia se encuentra la base real del Estado de Derecho. Dada esta razón, se justifica que el acto público, tenga por finalidad esencial que el ciudadano deba aceptar con suficiente obediencia sus efectos y los mandatos del mismo. Es una connotación implícita y efectiva de que en la Democracia y en su Estado de Derecho debe existir un orden formal aceptado y obedecido por todos los ciudadanos.

Atendiendo a lo anterior, es presumible expresar que la obediencia de los efectos y a los efectos de los actos públicos sea, no solo una situación de obediencia formal al acto en si mismo considerado, sino que en Derecho administrativo, tal obediencia formal constituye un principio clásico en esta ciencia, para lo cual indicamos que dicho principio tiene evidentemente sus excepciones.

En efecto, todo el sistema jurídico imperante en Europa como en la América Latina supone una interrelación cuantificada y calificada en una actitud estatal de principio que se contrapone a una excepción. Es un paradigma de carácter jurídico, por medio el cual, el sistema -en su totalidad- presume la idea de que la rigidez de la norma jurídica puede ser atenuada con su no aplicación. Esto es, puede, que en determinados modos de actuación, exista la posibilidad de que el sujeto llamado a realizar u obedecer la conducta impuesta o determinada por el acto público, la misma, pueda ser obviado u omitido por el destinatario de ese acto. Esta situación ocurre pues, tanto en presencia de un acto de carácter público como en presencia de un acto de naturaleza privada.

Ciertamente, cuando ocurre una suspensión de los efectos del acto jurídico público, se da una interrupción destinada a salvaguardar los derechos y/o los intereses del destinatario del acto, constituye pues, un permiso, una habilitación, otorgado por el propio ordenamiento jurídico, a los fines de dispensar, por un tiempo determinado, las consecuencias del cumplimiento de un acto jurídico.

Ahora, esta dispensación de cumplimiento ocurre y se construye absolutamente en todos los actos jurídicos sean públicos o privados e inclusive, en los actos dicho puramente sin la adjetivación de lo jurídico. En este sentido, se da una paralización o suspensión de los efectos del acto destinado a ser cumplido, para lo cual la paralización de cumplimiento se produce solo en el caso de aceptación del ordenamiento positivo.

Ahora bien, los actos jurídicos, tienen, desde luego, diferentes formas de paralización o de detención. Unos, se paralizan, por el simple transcurrir del tiempo, luego, sus efectos hay que reactivarlos para que puedan de nuevo reiniciar sus consecuencias. Otros, se suspenden sus efectos por la propia voluntad del ente o del órgano que lo emite, o, por voluntad concertada del propio destinatario, en fin, existe suspensión de los efectos de los actos por disposición expresa de la ley, que, bajo ciertas condiciones exigidas, una determinada autoridad administrativa o judicial ordena la paralización o el no cumplimiento de sus mandatos y hasta puede existir una paralización de los efectos por la simple posibilidad de incumplimiento derivado de la propia naturaleza del acto jurídico ya dictado.

Por otra parte, la suspensión de los efectos del acto, puede significar diferentes situaciones en atención claro está, al tipo de acto -su naturaleza- que se encuentre en función de la suspensión. Un acto jurídico de naturaleza privada se suspende generalmente de tres maneras, una, por acuerdo de las partes o de los sujetos que intervienen en la relación, otra, por cuanto una sentencia o un acto administrativo ordenan la suspensión, y por último, por cuanto la ley así lo establece en forma expresa y positiva. Un acto jurídico de naturaleza pública se suspende solo bajo dos supuestos bien delimitados, cuando la ley lo señala en forma expresa y positiva o cuando lo ordena un acto administrativo o una sentencia de un determinado tribunal.

Sin embargo, es conveniente advertir, que un estudio sobre la suspensión de los efectos de los actos jurídicos, solo sería menester precisar la referencia a un tipo de ellos, cuales son los actos jurídicos públicos, por cuanto el factor fundamental de su estudio sería la circunstancia de ser dictados por personas públicas es decir, con prerrogativas de poder o “*puissance publique*” para usar la adecuada terminología francesa de Gastón Jeze o el mismo Jean Rivero, para los cuales se ha establecido -dentro del sistema clásico francés- toda una teoría sobre el poder.

Entonces, los actos jurídicos públicos son aquellos que están destinados a modificar o condicionar, o extinguir determinadas situaciones jurídicas de los ciudadanos, bien creando derechos o condicionándolos o extinguiéndolos, esto es, los actos públicos son fundamentalmente instrumentos de actuación de carácter formal, dictados por autoridades públicas que determinan su acción habilitados por la autoridad legalmente constituida y productora efectiva y segura de sus efectos. Son los denominados actos de autoridad para los cuales irremediablemente, y en principio, deben ser ejecutados por los propios ciudadanos sin resistencia alguna, para lo cual existe toda una teoría dentro del campo del Derecho administrativo muy bien sustentada y que se personifica en la denominada autotutela ejecutiva que por cierto, tiene y ha tenido mucha resonancia en el Derecho Administrativo español siendo en nuestro país normatizado en la

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹. Hagamos seguidamente una diferenciación de estos actos públicos atendiendo fundamentalmente al criterio orgánico.

Entre ellos, los actos de orden normativos, las leyes y los decretos leyes, los reglamentos, y todos los demás actos normativos dictados por todas las diferentes autoridades públicas bien sean nacionales, estatales o municipales o institutos autónomos u otros entes descentralizados de la Administración Pública, los actos de la Procuraduría General de la República y del Consejo Nacional Electoral o igual, cualquier persona jurídica de derecho privado que algún texto normativo o legal le atribuya atribuciones específicas para dictar actos jurídicos públicos². Por último, son actos jurídicos públicos los dictados por las Fuerzas Armadas Nacionales en el ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales.

Los actos dictados por los tribunales de la República, las sentencias y demás actos como autoridad jurisdiccional, mas los actos administrativos y reglamentos dictados por los jueces.

Por supuesto, todos los actos administrativos generales o individuales, dictados por todos los órganos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, mas los actos dictados por los órganos del Poder Ciudadano como la Fiscalía General de la República, la Contraloría General y la Defensoría del Pueblo.

Todos estos variados actos públicos tienen, no solo diferentes formas de manifestarse cuando se ejecutan, sino distintas formas de suspenderlos en sus efectos. Veamos en consecuencia cómo se suspenden los efectos de estos actos (II), que características presenta la suspensión (III) y cuales son sus consecuencias mas importantes (IV).

II. FORMA DE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS PÚBLICOS

Veamos de seguidas la forma de la suspensión de los efectos de los actos públicos en atención a una abstracta clasificación formal como actos de carácter legislativo (1), luego jurisdiccional (2) y finalmente como actos administrativos (3).

1. Suspensión de los efectos de los actos legislativos

Los actos legislativos constituyen en toda su extensión, actos de autoridad, lo cual implica que su desobediencia por parte del destinatario produce una consecuencia irremediable, cual es, una sanción al destinatario por una actividad ilegítima ocurrida bien por acción o por omisión producto de su desobediencia y tal mandato es desde luego de obligatorio cumplimiento por cuanto el acto legislativo, la ley, es la expresión de la voluntad general. Al ser la ley la expresión de las mayorías, implica ante todo su irresistibili-

1 El sentido general del tema de la Autotutela de la Administración, en GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón, *Curso de Derecho administrativo*, t. I, Civitas.

2 Los actos administrativo de origen privado en el Derecho administrativo clásico, pertenece a toda una doctrina interesante en el Derecho Administrativo Francés. Sentencias de la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés. Sentencia MONPEUR, BOGUEN, MORAND, MAGNIER. En nuestro país, las sentencias SACVEN, Maria Josefina BUS-TAMANTE, ESCOVAR LEÓN y MARINO RECIO contra Comisión Nacional de Valores entre otras.

lidad de cumplimiento por parte del ciudadano. De acuerdo a Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, al hacer referencia a la ley, relucen el termino expresando el pensamiento del constitucionalismo ingles en el sentido de que la ley lo puede todo, menos “cambiar un hombre en mujer” (*Curso de Derecho administrativo I*, Tercera Edición, Civitas, Madrid, p. 122), y agregan estos autores que “...la ley la norma escrita superior entre todas, la que por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa y no puede ser resistida por ninguna, en cuanto expresión de la voluntad popular, conforme indica el preámbulo del texto constitucional...” y que solo el control de la constitucionalidad de la ley, puede ser un limite en sus efectos, por cuanto existe una comparación con las máximas normas dictadas por la Constitución en cualquier sistema político y constitucional que se trate.

Ciertamente, los efectos de las leyes son de obligatorio cumplimiento por las razones acotadas, sin embargo, es posible la suspensión de sus efectos por vías especiales, habilitadas por el propio ordenamiento jurídico. Las formas de suspensión de sus efectos se materializan a través del procedimiento previsto en vías judiciales o en instancias del mismo legislador.

En todo caso, podemos observar que las formas de la suspensión de los efectos de las leyes, se sitúan primeramente en el campo de la propia ley, es ella, quien ordena unos determinados efectos de producción de sus consecuencias, para lo cual hacemos referencia a la *vacatio leyes* como una forma de paralización de los efectos de una ley. Y por la otra, la paralización de los efectos de una ley, por vía judicial, para lo cual hacemos referencia a las incidencias provocadas por la introducción de un recurso de nulidad por inconstitucionalidad y la desaplicación de la ley, que de acuerdo a la legislación venezolana cualquier juez de la República puede suspender en sus efectos.

La *vacatio leyes* es evidentemente una forma de interrupción de los efectos de una ley. La misma ocupa una plaza importante por cuanto responde al principio de la racionalidad técnica de adaptación de los efectos de la ley al contexto social económico y hasta político derivados de su aplicación. En efecto, cuando una ley es promulgada por el Presidente de la República, significa desde ese mismo instante, que sus efectos deben producirse y ya se hace irresistible de cumplimiento por parte del ciudadano, sin embargo, la propia ley abre un espacio en el tiempo, -un lapso- para la absoluta materialización de sus deseos. Es como dar un tiempo prudencial para que sus efectos se puedan adaptar a lo largo de todo el conglomerado social o para que la sociedad se acostumbre a ella. Se suspenden sus efectos, ciertamente, pero solo a los fines de su perfecta y real adaptación.

Es muy importante reseñar con cierta curiosidad, que la suspensión de los efectos de las leyes, puede ser provocada por el propio legislador por partes, en este sentido, la suspensión de sus efectos materiales y jurídicos frente a los ciudadanos, se darán en tanto y en cuanto, lo ordenado en la norma jurídica se materialice y se contextualice en la practica, en el hecho social, o político, así por ejemplo la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión señala en sus disposiciones transitorias los lapsos para que se produzcan los efectos de ciertos artículos de la ley que ejemplifican el carácter progresivo en que la ley se materializa en los hechos y en la practica ³.

3 *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión* (Gaceta Oficial nº 38.081 del 7 de diciembre de 2004).

“Disposición Transitoria Única: 1. La obligación prevista en el artículo 4 de la presente Ley, referida a la incorporación en los programas que difundan los subtítulos, traducción a la lengua de señas venezolanas u otras medidas necesarias que garanticen la integración de personas con discapacidad auditiva, será exigible gradualmente dentro del lapso de tres años, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, de conformidad con las normas técni-

Entendemos entonces que, la “*vacatio legis*” es una forma de suspensión de los efectos de las leyes por disposición del propio legislador, normalmente ocurre al final de los textos legales, como una disposición de carácter transitorio⁴. Fíjese que la suspensión de los efectos de la ley, tiene como objetivo lograr un proceso de adaptación para que determinados organismos públicos o privados adapten y adopten sus estructuras creadas y apliquen por consecuencia los procedimientos formales adecuados para la mayor y mejor forma de aplicación de la ley. En el caso de la Ley Orgánica de Proce-

cas respectivas. 2. Se harán exigibles a partir de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las obligaciones siguientes: a) Las previstas en el artículo 7, sobre los mensajes que se difundan durante el horario Todo Usuario, relacionadas con los elementos de lenguaje tipos “B” y “C”; elementos de salud tipos “B”, “C” y “D”; Elementos sexuales tipos “B”, “C” y “D” y elementos de violencia tipos “C”, “D” y “E”; así como las relacionadas con los juegos de envite y azar, loterías; tiempo máximo de transmisión de las radionovelas y telenovelas. b) Las previstas en el artículo 7, sobre los mensajes que se difundan durante el horario Supervisado, relacionadas con los elementos de lenguaje tipo “C”; elementos de salud tipo “D”; elementos sexuales tipo “D” y elementos de violencia tipo “E”. c) Las previstas en el artículo 11, relacionadas con la garantía de acceso a señales de televisión abierta UHF y VHF, y televisión abierta comunitaria de servicio público, sin fines de lucro; a difundir los servicios de televisión del Estado y a la colocación de facilidades técnicas que permitan la recepción de señales de televisión abierta en el mismo equipo receptor terminal. d) Las previstas en el artículo 14, relacionadas con la propaganda de producción nacional y las relacionadas con la música venezolana, la música de tradición venezolana y la música de Latinoamérica y del Caribe. e) Las previstas en el artículo 18, relacionadas con la publicación de guías, los anuncios de programas y la difusión de programas de acuerdo con los anuncios y guías. 3. Se harán exigibles a partir de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las obligaciones siguientes: a) Las previstas en el artículo 9, relacionadas con la publicidad por emplazamiento, así como la relacionada con la publicidad en los servicios de televisión por suscripción. b) Las previstas en el artículo 11, relacionadas con el bloqueo de canales contratados y aquellos canales que difundan elementos sexuales tipo “E”, en los servicios de televisión por suscripción. c) Las previstas en el artículo 14, relacionadas con el porcentaje de publicidad nacional, el porcentaje máximo de retransmisión de otros prestadores de servicios y el deber de informar a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. d) Una hora y media de programas especialmente dirigidos a los niños, niñas y adolescentes en horario Todo Usuario. e) El cincuenta por ciento del mínimo requerido de producción nacional en los horarios Todo Usuario y Supervisado. 4. Se harán exigibles a partir de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las obligaciones siguientes: a) Tres horas de programas especialmente dirigidos a los niños, niñas y adolescentes en horario Todo Usuario. b) Siete horas de programas de producción nacional en horario Todo Usuario y tres horas de programas de producción nacional en Horario Supervisado. 5. La producción nacional independiente prevista en el artículo 14 de la presente Ley, se exigirá en los siguientes términos: a) A los nueve meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la difusión mínima diaria será de una hora durante el horario Todo Usuario y de una hora durante el Horario Supervisado. b) A los doce meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la difusión mínima diaria será de dos horas durante el horario Todo Usuario y de una hora en el Horario Supervisado. c) A los dieciocho meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la difusión mínima diaria será de tres horas durante el horario Todo Usuario y de una hora y media en el Horario Supervisado. d) A los veinticuatro meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la difusión mínima diaria será de cuatro horas durante el horario Todo Usuario y de una hora y media en el Horario Supervisado. 6. Los contratos suscritos entre los prestadores de servicios de radio y televisión y los anunciantes, así como los suscritos entre los prestadores de servicios para las retransmisiones, deberán ser adaptados al régimen previsto en la presente Ley, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia. 7. Hasta tanto se desarrolle una Ley especial sobre la materia, el órgano rector del Ejecutivo Nacional con competencia en comunicación e información, podrá formular y desarrollar políticas y acciones destinadas a la promoción y desarrollo de servicios de radio y televisión de servicio público. 8. Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, el Ejecutivo Nacional designará sus representantes en el Directorio de Responsabilidad Social y en el Consejo de Responsabilidad Social, así como en las comisiones de programación de radio y de televisión, respectivamente. Las organizaciones sociales e instituciones que tienen representación en el Directorio de Responsabilidad Social y en el Consejo de Responsabilidad Social, iniciarán el proceso de designación de sus representantes inmediatamente después de la entrada en vigencia de esta Ley.

4 La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dice en su artículo 108 que: “La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Dentro de dicho lapso, el Ejecutivo Nacional, dictará los Reglamentos y Disposiciones a que hubiere lugar y adoptará las medidas administrativas necesarias par la mejor aplicación de aquella”.

dimientos Administrativos se hace referencia a los reglamentos administrativos que deberá dictar el Ejecutivo Nacional para el mejor desarrollo del texto de la ley, lo cual implica la espera de un tiempo para su aplicación, esto es, la suspensión de sus efectos.

Por otra parte es bueno destacar que, existen leyes que ordenan el desarrollo y organización de instituciones que se aplicaran una vez éstas, las instituciones, existan y estén debidamente conformadas. Es lo que comúnmente se denominan leyes orgánicas. A nuestro juicio, es una forma de detención de los efectos de esa ley, hasta tanto sea desarrollada por otra ley o lo indicado en la ley inicial.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dentro de sus Disposiciones Transitorias ordena -y confiere tiempos- que se hagan textos legislativos, para la formación de leyes que deberán crear instituciones y adaptarlas a las creadas e indicadas por la Constitución. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 18 de la Constitución, una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Pues bien, la primera Disposición Transitoria de la Constitución ordena la creación la esa ley especial para el Distrito Capital, y señala quien deberá aprobarla ordenando la forma de hacerla, para lo cual implica una detención o suspensión del artículo 18, hasta tanto sea creada la ley especial, aparte por supuesto, del régimen provisional de aplicación de la ley vigente, haciendo referencia a otras leyes que serán desarrolladas a lo largo del tiempo, lo que constituiría especies de *vacatio* constitucionales⁵. Obviamente, los efectos de las normas constitucionales se producirán al momento que en la misma sea formalmente promulgada alertando la propia Constitución Nacional que hasta tanto se aprueben las leyes ordenadas se aplicarán las leyes vigentes siempre y cuando no contraigan las normas de la nueva Constitución.

La otra forma de suspensión de los efectos de la ley, se refiere al formal y convencional recurso de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes que todos los ordenamientos jurídicos adjetivos lo declaran en la mayoría de sus principios y normas. Por ejemplo, en la ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, referida a la Competencia de la Sala Constitucional, en su artículo 5, párrafo 1 numeral 6, hace referencia a que el Tribunal Supremo de Justicia puede declarar la nulidad total o parcial de la leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. Es evidente, que cuando el Tribunal Supremo de Justicia dicte la sentencia de nulidad contra la ley, suspende sus efectos normativos (art. 5, párrafo 1 número 6). Igual ocurre cuando se declare la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados, Municipios y del Distrito Capital, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colidan con ella, mediante el ejercicio del control con-

5 Nos referimos a leyes sobre la nacionalidad y sus normas sustantivas (art. 38 de la C.N.); Reforma Parcial del Código Penal; ley Orgánica sobre Estados de Excepción, ley Especial para Establecer las condiciones y características de un régimen especial para los determinados municipios; legislación sobre sanción a la tortura ya sea mediante ley especial o reforma del Código Penal, ley sobre refugiados o refugiadas y asilados o asiladas; régimen sobre derecho de prestaciones sociales consagrados en el artículo 92 de la Constitución; ley Orgánica Procesal del Trabajo; legislación referida al sistema Judicial; Ley sobre la Defensa Pública; ley que desarrolle la Hacienda Pública Nacional; ley que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal; ley sobre el Banco Central de Venezuela; ley sobre el Cuerpo de Policía Nacional; Ley sobre el Código Orgánico Tributario; leyes orgánicas sobre pueblos indígenas; leyes del Poder Ciudadano.

centrado de la constitucionalidad (art. 5, párrafo 1 número 7), así como, cuando declara la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el control concentrado de la constitucionalidad (art. 1, párrafo 1 número 8).

Igual, cuando el Tribunal Supremo de Justicia, ordena la producción de los efectos legislativos omitidos por la Asamblea Nacional cuando los poderes públicos hayan dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos generales esenciales para su corrección, sin que ello implique usurpación de funciones de otro órgano del Poder Público, o extralimitación de atribuciones art. 8. 1 párrafo 12).

De igual forma, existe suspensión de los efectos de los actos legislativos, cuando el Tribunal Supremo de Justicia antes de la promulgación de una ley, deba revisar la constitucionalidad de la ley, su carácter orgánico, así como de los Decretos con Fuerza de Ley dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante ley Habilitante. (art. 5 párrafo 1, número 17).

En lo que se refiere a la competencia de la Sala Político Administrativa, se suspenden los efectos de los actos normativos -con la sentencia que recaiga en el recurso de nulidad- de los actos dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros de los reglamentos y demás actos administrativos generales cuando son contrarios a la Constitución o a la ley (art. 5, párrafo 1 número 30) o, cuando declara la nulidad por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos administrativos generales de los órganos que ejerzan el poder público de rango nacional (art. 5 párrafo 1 número 31).

Igualmente, existe suspensión de los efectos de una ley, cuando se intenta el denominado recurso de Amparo por Inconstitucionalidad previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Sin embargo, es conveniente aclarar, que al no existir, en forma directa amparo contra norma, lo cual implica la no suspensión directa de los efectos de la norma, nada obsta a que por vía de amparo constitucional se puedan suspender los efectos de una norma jurídica cuando existan situaciones particulares en la que se pueda prescindir del acto de ejecución de la norma cuando de ésta se desprenda una amenaza inminente de daño real de derechos y garantías constitucionales. En este sentido, la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal supremo de Justicia ha tenido una posición rígida al negar de plano la suspensión de efectos de las normas en forma directa alegando principalmente que para ello existe el formal recurso de inconstitucionalidad de las leyes, y que lo posible es suspender los efectos inmediatos de los actos que aplican en forma directa la norma jurídica. Ha habido pronunciamiento a este respecto, la sentencia Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de fecha 5 de junio de 2003, con ponencia de Antonio García García dijo con expresión rígida que "...la Jurisprudencia de este Máximo Tribunal ha entendido que el amparo ejercido en forma autónoma contra actos normativos no puede estar dirigido contra el propio texto legal, sino contra los actos que deriven o apliquen el mismo; toda vez que, las normas no son capaces de incidir por si solas en la esfera jurídica concreta de un sujeto determinado y, en consecuencia, lesionar directamente sus derechos y garantías constitucionales, incluso como simple amenaza, por cuanto no sería, en principio, una amenaza inminente, en los términos del artículo 2 de la referida ley Orgánica, esto es, inmediata posible y realizable..." Esto es, la jurisprudencia de la Sala concluye en que en los casos de amparo contra actos normativos, la norma no es objeto de ampa-

ro, sino la causa o motivo en razón de la cual los actos que la apliquen o ejecuten resultan lesivos de derechos o garantías constitucionales.

Otra forma de suspender los efectos de las leyes, son por el denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, en la cual todo Juez de la República puede suspender los efectos de una norma jurídica que contraiga en su aplicación preceptos constitucionales. Ciertamente, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, expresa que “cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán esta con preferencia” lo cual implica que, el juez puede suspender los efectos de una norma jurídica si esta viola en forma directa una norma constitucional, esto es, la desaplica -suspende sus efectos- durante el desarrollo del proceso judicial, solo para los efectos de una de las partes en el proceso, lo cual implica que, la suspensión no es genérica o *erga omnes* sino solo de efectos interpartes. Este control de la constitucionalidad que el ordenamiento jurídico les concede a todos los jueces de la República extendido al poder judicial constituye una facultad de suspensión de los efectos de las leyes en forma excepcional, significativa producto de un extenso control de la constitucionalidad de las leyes cuando estas infrinjan las normas de la Constitución.

El artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela muestra nuestra aseveración al autorizar o habilitar “... a todos los jueces o juezas de la República en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución. En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente...” Aun de oficio, sugiere la norma constitucional, que los jueces puedan desaplicar, esto es, suspender o detener los efectos de una norma jurídica, de una ley, si consideran que la misma viola preceptos constitucionales en su aplicación, lo cual ésta suspensión tiene esencialmente un basamento de carácter constitucional.

2. Suspensión de los efectos de los actos judiciales

En efecto, la suspensión de los efectos de los actos judiciales o sentencias dictadas por los tribunales de la República ocurre de conformidad con los procedimientos previstos en el Código de Procedimiento Civil y en otras leyes especiales. Es posible la suspensión de los efectos de una sentencia cuando ésta en sus consecuencias pueda lesionar derechos constitucionales inmediatos y no haya sido dictada ya de forma definitiva.

Ciertamente, el medio adecuado para suspender los efectos de una sentencia es la apelación, constituida como institución fundamental del Derecho Procesal para expresar al juez la inconformidad sobre el contenido de una decisión judicial por iniciativa de la parte desfavorecida en la sentencia. Así, el artículo 288 del CPC, lo dice en forma expresa. “De toda sentencia definitiva dictada en primea instancia se da apelación, salvo disposición especial en contrario” La apelación tiene en todo caso, y con ello, una finalidad esencial: es el recurso conferido por la ley al que se siente agraviado por una sentencia, mandato o decisión de un juez, para que el superior, en orden jerárquico, modifique, enmiende o revoque, según sus pretensiones el contenido de la sentencia cuestionada. Es la apelación pues, una forma de suspender los efectos de una sentencia que ha causado en principio un gravamen irreparable o lesionado un derecho.

No está ausente de esta explicación el hecho de que la suspensión de los efectos de las sentencias igualmente responde a la Tutela Judicial Efectiva como paradigma y principio fundamental del sistema constitucional previsto en la nueva Constitución, acordada en su artículo 25. En efecto, y dada la importancia del principio constitucional, la suspensión de los efectos de una sentencia supone un acto de justicia y la posibilidad de revisión de esa sentencia y del proceso llevado a cabo a través del recurso de apelación previsto en el Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, la apelación es la suspensión de los efectos de una sentencia por cuanto existe por parte del apelante una inconformidad sobre el contenido de la sentencia. Esto es, esta suspensión de un acto judicial, no ocurre por cuanto exista necesariamente la presunción de un gravamen irreparable o de difícil reparación en la definitiva, salvo en lo que se refiere a las sentencias interlocutorias, como lo expresa el artículo 296 del Código de Procedimiento Civil. Sino que la idea confluye en todo caso en la revisión de un proceso judicial ya acaecido, responde pues a una actividad de revisión jurisdiccional. Fíjese, que la suspensión de los efectos de los actos administrativos ocurre por causas distintas a las de los otros actos públicos, como los de la sentencia y de las leyes. Las suspensiones de los efectos de los actos públicos obedecen a razones distintas según la naturaleza de los actos.

Cuando se intenta la apelación de una sentencia, ésta obedece a una especie de formal reclamación por cuanto no existe satisfacción del fallo de las pretensiones del apelante, al contrario de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, que la suspensión ocurre por cuanto su ejecución puede causar un daño irreparable, sin embargo, es curioso que el motivo para suspender una sentencia de carácter interlocutoria si es por cuanto puede causar un daño irreparable, lo cual se equipara al motivo o la causa de suspensión de los efectos de los actos administrativos. Y, la exigencia de la suspensión de los efectos de la sentencia el legislador lo expresa como excepción y solo y "...cuando produzca gravamen irreparable..."

En lo que se refiere a las sentencias, la legislación procesal, hace referencia a los modos de las suspensiones. En principio, la apelación produce la suspensión de la sentencia en todos sus efectos. Esto es, la sentencia cuando se apela, todos sus efectos se suspenden hasta tanto el tribunal superior decida con la otra sentencia declararla o no, revocándola o confirmándola. No es posible, en consecuencia, pensar que la apelación produzca la suspensión de una sentencia solo en forma o de manera parcial, como si ocurre con la suspensión de los efectos de los actos administrativos⁶. En este sentido, la suspensión de los efectos de los actos administrativos, siempre puede ocurrir cuando se demuestra que su ejecución puede causar un daño de difícil o de imposible reparación. Es curioso, que el legislador lo permita en la sentencia, cuando esta es interlocutoria y nada mas, y no de igual forma cuando la sentencia es definitiva.

Por otra parte, existe la posibilidad de que aun con la apelación formulada e iniciada no se suspendan los efectos de la sentencia por disposición expresa de la ley, como es el caso de las sentencias dictadas en materia de amparo constitucional, en tanto que el legislador lo dice expresamente que "...contra la decisión dictada en primera instancia, podrá apelarse dentro de los tres (3) días siguientes a la publicación del fallo, la cual se oír en un solo efecto a menos que se trate del fallo dictado en un proceso, que por excepción, tenga una sola instancia..." (art. 35 LOA.). En las sentencias de amparo consti-

6 En efecto, los jueces contenciosos administrativos pueden o no suspender los efectos de los actos administrativos solo en forma parcial.

tucional la suspensión de los efectos de la sentencia es solo en lo que se refiere a la devolución del expediente en sede de la segunda instancia, siendo que, la suspensión de los efectos de una sentencia de amparo, solo es posible cuando la sentencia de primera instancia es revocada por otra sentencia de un tribunal superior, lo cual significa que en principio, y una vez dictada la sentencia en la primera instancia, ésta no tiene efectos suspensivos, su decisión debe pues materializarse. Esta excepción de la regla principal de que -toda sentencia al ser apelada produce la suspensión de sus efectos- ocurre en materia de amparo, por cuanto si se declara con lugar un amparo constitucional, la prelación es que han sido violentados derechos de orden constitucional del recurrente, para lo cual es un mandato constitucional en el sentido que el juez competente “tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que mas se asemeje a ella” (art. 27 de la Constitución).

Es igualmente previsible pensar que con la revocatoria de una sentencia de primera instancia por parte de un juez superior, también se suspenden los efectos de la sentencia revocada para lo cual produce como consecuencia una ganancia para el apelante.

Si se analiza con detenimiento, la suspensión de los efectos de las sentencias, esta se produce no solo por razones de evitar causar daños al destinatario de la sentencia, sino por razones personales en virtud de los derechos de las partes en el proceso, que al fin y al cabo, es la misma situación, pero bajo una lectura diferente en cuanto se suspenden los efectos de los actos administrativos.

3. Suspensión de los efectos de los actos administrativos

Es evidente, que la suspensión de los efectos de los actos públicos, son excepciones al principio e la ejecutividad de los mismos actos. Ciertamente, es partir de los daños en que pudieran producir, en los derechos de un ciudadano, cuando se crea, en todo su esplendor, una teoría o doctrina dedicada al estudio de la no ejecución de los actos públicos. De igual manera, la suspensión de los efectos de los actos de la Administración Pública responde en toda su extensión a la materialización de la denominada Tutela Judicial Efectiva, para lo cual lo incluimos en la suspensión de los efectos de las sentencias dictadas por los tribunales de la República, en la cual ya la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado en varias oportunidades, entre ellas, la sentencia del caso *Mervin Antonio Peley Quintero*, al reiterar el criterio de que las medidas preventivas responde a la tutela judicial efectiva, cuando dice que se hace referencia al principio de la ejecutividad del acto administrativo como consecuencia de la presunción de legalidad, se procura evitar lesiones irreparables o de difícil reparación al ejecutarse una eventual decisión anulatoria del auto, por cuanto ello podría constituir, dice la sentencia de la Sala, en “un atentado a la garantía del derecho fundamental de acceso a la justicia y al debido proceso”.

Ahora bien, la suspensión de los efectos de una sentencia o de una norma jurídica o de un acto administrativo produce una paralización en el convencional actuar del Estado, en cualquiera fuera su manifestación jurídica, esto es, con la suspensión de los efectos de los actos públicos se “detiene” o se “paraliza” el ejercicio de una manifestación de voluntad estatal. Dicha detención ocurre y se fundamenta jurídicamente en base al interés exclusivo del ciudadano o administrado. Es, desde luego, una habilitación del ordenamiento jurídico en beneficio único y exclusivamente en favor del ciudadano apartando el interés público, fin de cualquier acto público. Esto es interesante plantearlo, por cuanto,

con la institución de la suspensión de los efectos de los actos públicos, se demuestra la tesis de que en algunas y en no pocas oportunidades las leyes tienen como fin la satisfacción de intereses individuales y no necesariamente siempre los colectivos.

Pues bien, donde se demuestra en forma inequívoca esta situación, es en la concreta apreciación de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, por cuanto es en los actos administrativos, “actos de autoridad”, donde se manifiesta con total prepotencia las prerrogativas del Estado cuando decide imponer sus decisiones y gobernar la sociedad en su conjunto. La suspensión de los efectos de los actos administrativos constituye, bajo esta lectura, un paréntesis de actuación, por medio del cual se le advierte al Estado, la imposibilidad de continuar en el uso de sus prerrogativas, por cuanto de continuar en ello, puede producir un daño o un gravamen irreparable en contra de los intereses del destinatario concreto del acto, mas, cuando esta paralización de ejecución es ordenada por el propio ordenamiento jurídico.

En la suspensión de los efectos de los actos administrativos, el ordenamiento jurídico demuestra su flexibilidad cuando comparte sus beneficios, por un lado, el interés público, generalmente fin de su actuación, y por el otro, el interés del particular, que lo protege frente a una actuación eventualmente arbitraria del Estado. Es decir, el ordenamiento jurídico se observa y se demuestra en toda su extensión como un componedor de intereses tanto públicos como privados, y visto en su conjunto, el ordenamiento jurídico tiene por función ordenar el uso del poder por parte del Estado y el camino de la libertad por parte del ciudadano.

Cuando se suspenden los efectos de una norma jurídica, se suspenden a los solos fines de intereses colectivos o difusos y no particulares, por cuanto el efecto de las leyes es en dirección de intereses colectivos, por esta razón, cuando se suspenden sus efectos, se detiene un efecto colectivo, situación que no ocurre cuando se trata de actos administrativos, en estos últimos se detiene un efecto individual o particular.

Cuando se suspenden los efectos de una sentencia, se suspende un efecto individual mas no colectivo, por cuanto la sentencia por su propia naturaleza tiene efectos ínter partes, salvo en lo que se refiere a una sentencia con efectos *erga omnes* como por ejemplo, cuando se intenta una acción por inconstitucionalidad de una ley, es evidente que la sentencia dictada por el tribunal constitucional deberá anular los efectos de la ley cuestionada en su totalidad.

A. Clases de suspensión de los actos administrativos

Generalmente en doctrina se señala que la ejecución de los actos administrativos puede ser acordada por propia decisión administrativa o por vía jurisdiccional⁷. La suspensión de los efectos del acto administrativo puede ser acordada por el propio órgano administrativo de oficio o bien a requerimiento del interesado, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos; que se demuestre que se ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, la Administración podrá suspender los efectos de ese acto administrativo.

Por vía judicial, es decir, a través de una sentencia, se puede suspender los efectos del acto administrativo de conformidad con el artículo 21, párrafo 22 de la Ley Orgá-

7 DORMÍ, José, *El acto administrativo. Ejecución, suspensión y recursos*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

nica del Tribunal Supremo de Justicia cuando dice; “El Tribunal Supremo de Justicia podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, a instancia de parte, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. A tal efecto, se deberá exigir al solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio”.

Todos los órganos públicos del Estado, pueden suspender de oficio los efectos de sus actos.

De allí, la Asamblea Nacional suspende los efectos de las leyes con la figura de la *vacatio legis*, es el propio legislador entonces, quien impone un espacio de actuación legal para su adaptación, como señalamos *supra*. El juez en su sentencia puede desde luego, señalar el comienzo de los efectos de su decisión, a *motus proprio*, por esta razón, los efectos de una sentencia pueden tener efectos hacia el pasado *ex tunc* o hacia el futuro *ex nunc*. El artículo 5, párrafo 1, numerales 6 y 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia dice que la sentencia debe determinar expresamente sus efectos en el tiempo. En este sentido, cuando la ley dice que la autoridad administrativa puede suspender los efectos de los actos administrativos de oficio, no es una innovación o patrimonio exclusivo de la función administrativa sino al contrario compartido con las otras funciones del Estado. Ahora, cuando la autoridad administrativa de oficio, suspende los efectos de un acto administrativo, lo hace en virtud de proteger los intereses o los derechos subjetivos del destinatario del acto, esto es del administrado, lo cual implica que la función administrativa que siempre actúa en beneficio del interés público, aquí lo hace -actuación de oficio- en beneficio de un interés particular. Se denota entonces, una marcada diferencia entre la actuación de los órganos públicos, cuando actúan de oficio, entre las funciones administrativas con las otras funciones del Estado. Fíjese que la ley Orgánica de Procedimientos Administrativos lo dice muy nítidamente dice: “...el órgano ante el cual se recurre podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado...” es decir, la actuación del órgano de la Administración suspendiendo los efectos del acto, lo hace en complacencia del pedimento del interesado.

También, es posible la suspensión de los efectos por vía judicial, en atención a que la ejecución del acto pidiera eventualmente dañar los derechos del administrado, aun cuando la sentencia definitiva pudiera ser declarada a su favor, o sea en la nulidad definitiva del acto. Con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el juez puede decretar de oficio, la suspensión de los efectos del acto administrativo, cuando haya sido solicitada su nulidad formal. En este sentido, el artículo 19 párrafo 12 de dicha ley dice: “...en cualquier estado y grado del proceso las partes podrán solicitar, y el Tribunal Supremo de Justicia podrá acordar, *aun de oficio*, las medidas cautelares que estime pertinentes para resguardar la apariencia de buen derecho invocada y garantizar las resultas del juicio...” Esto es, si entendemos por medidas cautelares, entre varias, a la suspensión de los efectos de un acto administrativo.

Tanto la autoridad administrativa como el juez contencioso administrativo pueden decretar de oficio la suspensión de los efectos del acto para resguardar la apariencia del buen derecho y evitar que la ejecución del acto pudiera causar gravamen irreparable o de difícil reparación en la definitiva. ¿En que se diferencian ambas potestades? Se diferencian en que, la autoridad administrativa cuando dicta una suspensión de oficio lo hace en atención a que el particular no sufra particularmente las consecuencias de que la ejecución del acto le produzca un daño o gravamen que no va a ser reparado en el acto admi-

nistrativo definitivo, si la gana, es decir es una suspensión garantista de un derecho, es una suspensión tomada en virtud de unos poderes discrecionales los cuales la Administración Pública debe armonizar y calibrar sus poderes tomando en cuenta los intereses colectivos en juego, en cambio, el juez administrativo, decide la suspensión después de armonizar el interés del particular con los intereses colectivos, y tomando en consideración claro está el daño que le pudiera causar al particular la ejecución del acto administrativo.

La Ley (art. 19 párrafo 12 L.O.T.S.J.) impone una obligación legal al juez administrativo cuando le exige que la medida cautelar a tomar no prejuzgue sobre el fondo del asunto, en el sentido de que, dichas medidas no deben prejuzgar sobre la decisión definitiva. Sin embargo, podremos observar que es ciertamente muy difícil que un juez cuando analiza la toma de una decisión cautelar olvide analizar el fondo del problema planteado. Es absolutamente imposible o hasta incompatible, que un juez tome una medida cautelar olvidando cómo es y cómo está planteado el problema de fondo. A nuestro parecer, no es lógico pensar que un juez decida una cautelar si antes no analiza con detenimiento el problema de fondo planteado, por cuanto los procesos judiciales son y deben ser considerados y entendidos como una unidad en la cual el juez observa la totalidad del proceso y no una de sus partes así decida tomar una decisión interlocutoria o definitiva.

Entonces, el criterio para la suspensión de los efectos del acto administrativo por vía administrativa prevalece fundamentalmente razones del interés particular, sin olvidar obviamente, las razones de interés general, esto es, la guía de actuación de la Administración Pública es por un lado, el analizar el interés del particular que no se considere afectado en sus propios derechos, situación que por contrario al juez debe armonizar y tener presente el interés general mas que el particular. Unas de las diferencias es justamente esa pues, la inversión de intereses en las cuales se sitúan la suspensión de los efectos del acto administrativo por la propia autoridad versus la suspensión por parte del juez contencioso administrativo.

Con la suspensión legislativa ocurre otro tanto de consideraciones. En efecto, la suspensión de los efectos de una ley, la misma se considera como una actividad destinada a paralizar unos efectos normativos destinados a ser cumplida por un número indeterminable e indeterminado de personas -consecuencias normativas- lo cual implica una valoración de intereses única y exclusivamente en un ambiente de intereses generales, obviando el intereses de los particulares o sujetos individuales, esto es, la suspensión legislativa obedece mas a razones organizativas y de captación del instrumento legal, la lectura, se hace pues, en atención a las programaciones de instrumentos legislativos y sus adaptaciones al Estado y a la sociedad como estructura y organización.

En estricta puridad de conceptos, los actos administrativos se materializan por efecto de la presunción de legitimidad que les es propio, por cuanto, la actuación administrativa supone un sentido de legalidad, o de legitimidad de sus quehaceres. Y así debe ser. Es imposible encontrarnos con administraciones en las cuales se presuman *ab-inicio* que sus decisiones son ilegítimas sin un análisis del fondo en sus decisiones, seria a todas luces el encuadre de la ineficacia y de la efectividad de sus decisiones. Ahora bien, este encuadre de la presunción de la legalidad que envuelve a todo acto de la Administración Pública, varía en atención al intento de suspensión de efectos que pueda desarrollarse en su seno.

Nos explicamos, la suspensión de los efectos del acto administrativo va a depender de la eficacia del acto y sobre todo de su efectividad y ejecutoriedad. En este sentido, la

autoridad administrativa o el juez contencioso administrativo, deberá velar y ponderar, los efectos de la materialización del acto en el tiempo y en el espacio que posee la Administración Pública para actuar y juzgar.

Pues bien, el grado de perjuicio de los derechos o los intereses del destinatario, estarán a la orden de análisis del juez, para lograr la suspensión de sus efectos. Es, desde luego, el elemento inicial y fundamental a ser analizado, además por supuesto que, producto de la presunción de legitimidad, es que el destinatario del acto debe cumplir irremediablemente con su contenido. Significa entonces, una valoración que hace la Administración Pública evidentemente inmediata y directa del problema. De allí se denota en toda su extensión, la característica esencial del denominado “ejercicio de la función administrativa” que no es más que el Estado actuando en forma inmediata y directa en sus cometidos sociales⁸.

Cuando hacemos referencia a la suspensión de los efectos de un acto judicial (sentencia), el objetivo del juez, al suspender los efectos de ese dictamen judicial o su postergación, su análisis implica un examen mas determinado e indicado a garantizar un segundo reexamen de todo un juicio, es mas una revisión de -todo un proceso-, de todo un debate judicial realizado en un determinado tiempo, de un pasado, el cual se garantiza -con la suspensión- para el perdedor un nuevo examen de su situación para ratificar o rechazar la definitiva de ese primera examen de la controversia. ¿Que implica entonces una suspensión de una sentencia? ¿A que objetivo responde la suspensión de los efectos de una sentencia? La suspensión de los efectos de una sentencia responde en consecuencia al análisis de todo un proceso⁹, de múltiples situaciones acaecidas en el desarrollo del debate judicial. Al contrario, en la suspensión de los efectos de un acto administrativo, se analiza una determinada situación y no varias, esto es, la suspensión de los efectos de una sentencia responde a un auto-análisis que el poder judicial se hace a si mismo, al contrario, en la suspensión de los efectos del acto administrativo, la suspensión no responde a un formal auto-análisis sino a una revisión de una actividad propiciada por el acto administrativo.

En lo que se refiere a la suspensión de los efectos de las leyes, la situación es mas objetiva, mas concreta, mas determinada, el análisis no responde en ningún caso a *verificar* la existencia de derechos eventualmente lesionados -como en el acto administrativo- ni a un auto análisis de todo un proceso -como es el caso de la sentencia- sino a un problema de efectividad de la actuación indicada, y a ser desarrollada por la ley, a un modo de entender la materialización de los efectos de la ley o de la norma expuesta por el órgano legislativo.

La suspensión de los efectos de un acto administrativo es un procedimiento particular; de una sentencia, es un procedimiento de revisión general; y de una ley, objetivo, es darle posibilidad a un mejor desarrollo en la organización destinada por la propia ley.

Siendo de esta manera es importante destacar, la importancia que reviste la suspensión y las diferencia entre la sentencia y el acto administrativo. La primera, se hace en virtud de una suspensión que arroja a la voluntad de todas las partes del proceso judicial, distinto a la suspensión de los efectos del acto administrativo que implica un favorecimiento en beneficio de una de ellas, como lo es el propio destinatario del acto. La suspensión

8 En el acto administrativo, solo la posibilidad de que dicha ejecución pudiera producir un gravamen irreparable o de difícil reparación en la definitiva.

9 Hagamos aquí referencia aparte a la suspensión de los efectos de las leyes originadas en los denominados recursos de nulidad por inconstitucionalidad o por efectos de los diferentes amparos constitucionales.

de los efectos del acto administrativo tiene un objetivo parcial al contrario de la sentencia cuyo objetivo es general.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS PÚBLICOS

La suspensión de los efectos de los actos públicos tiene en común que dicha suspensión pertenece al mundo de las excepciones en cuanto a la efectividad de los actos dictados por autoridades públicas. En este sentido, el Estado, en principio, no debe delegar sus facultades en la emisión de sus dictados, solo delega única y exclusivamente en el caso de que exista una permisión legal y autorizatoria.

1. En cuanto a la efectividad de los actos públicos, la suspensión de los efectos de los actos administrativos al pertenecer al mundo de las excepciones, dado que paralizan o detienen los efectos de un acto, supone una paralización de una determinada actividad, esto es, la suspensión de los efectos de los actos administrativos constituye y presupone una aceptación por parte del Estado en que su acto dictado ya, debe mantenerse retenido por un espacio de tiempo, lo cual influye en la configuración de que el acto existe pero que sus efectos están detenidos. Esta característica esencial supone ciertamente una actitud de vigilancia por parte de la autoridad administrativa que ha decidido responder favorablemente los intereses del administrado. Acuérdesse que una vez que los efectos del acto administrativo son suspendidos, puede el juez o a la Administración revocar la suspensión por falta de impulso procesal.

2. En lo que se refiere a la suspensión de los efectos de la sentencia, la excepción de paralización no solo se manifiesta producto de una disposición legal, en este contexto, el juez no debe ponderar una determinada situación en particular, sino que al contrario, cuando el apelante reacciona y apela de la sentencia, el juez la permite y la acepta¹⁰, por cuanto el ordenamiento jurídico se lo exige. Toda sentencia debe ser apelada, es un principio que el juez debe respetar y no ponderar. Y, en lo que se refiere a la suspensión de los actos legislativos, la suspensión pertenece al mundo de la generalidad, correspondida la actuación para un número indeterminable e indeterminado de personas. El Estado en el ejercicio de la función legislativa no pondera situaciones, sino que impone conductas genéricas y obligantes para todos por igual.

Otra característica referida a la suspensión de los efectos de los actos públicos es su variabilidad normativa. En la suspensión de los efectos del acto administrativo, el ordenamiento jurídico, le concede a la Administración varias posibilidades normativas. Así, la suspensión ocurre si se dan una serie de requisitos previstos en la norma. Una, si la suspensión protege al administrado de causarle un gravamen irreparable, o que la ejecución del acto, el restablecimiento del derecho afectado será de dificultosa reparación o como lo expresa la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, existen reales motivos de nulidad absoluta del acto, lo cual hace presumir por parte de la propia autoridad administrativa que el acto puede ser eventualmente anulado¹¹. En este caso, existen posibilidades varias, de actuación por parte de la autoridad administrativa. Esto es, existen varias posibilidades normativas de aplicación. En lo que se refiere

10 Obviamente si el juez niega la apelación, existe un consecuente recurso contra la decisión del juez.

11 Dice la norma: "El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto..." art. 87.

a la suspensión de los efectos de la sentencia, si nos atenemos a la normativa prevista en el ordenamiento jurídico, solo el Código de Procedimiento Civil admite taxativamente una suspensión: la apelación formalmente prevista en su artículo 296. La suspensión de la sentencia aparece con menos posibilidades de actuación por parte del Estado-juez al contrario de lo que ocurre en la suspensión de los efectos de los actos administrativos.

3. Por último, y en lo que se refiere a las características, un acto administrativo puede ser suspendido por una autoridad administrativa, por un juez y por una ley en un caso concreto. Una sentencia puede ser suspendida solo por una autoridad judicial o por una ley que prevea efectos retroactivos y, una ley sólo puede ser suspendida por una ley o por una sentencia en el caso de que se intente un recurso de inconstitucionalidad o un amparo constitucional, lo cual significa que, todos los actos públicos dictados en ejercicio del poder a que pertenezcan pueden ser suspendidos en forma recíproca por todos los poderes del Estado. Todos los poderes del Estado pueden pues suspender todos los efectos de sus actos.

IV. LA CONSECUENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS PÚBLICOS

1. Siendo la suspensión de los efectos de los actos públicos una real excepción al principio de la ejecutividad y de la ejecutoriedad, es factible pensar que, dentro del ámbito de las consecuencias se encuentra el hecho de que la suspensión responde a un interés del destinatario del acto público en lo que se refiere al resguardo de sus derechos e intereses. Esto es, la suspensión protege derechos e intereses. En lo que se refiere a los actos administrativos, la solicitud de suspensión va acompañada de una situación por medio del cual un derecho puede ser afectado en caso de que se ejecute el acto. El recurrente, tanto en vía administrativa como en judicial debe alegar que la ejecución del acto le trastoca el disfrute de un derecho, lo cual significa que la suspensión es una institución que provee el resguardo de los derechos de ese administrado.

En lo que se refiere a los actos judiciales, la suspensión genera dos situaciones principales, la primera, la expectativa de una total revisión de un proceso ya acaecido, una situación de revisión de una primera etapa, normalmente el juicio desarrollado en la primera instancia. Y, en segundo lugar, que el apelante tiene derecho a una revisión total del fallo a los fines de que un segundo juez -la segunda instancia- pueda ratificar o revocar la sentencia acaecida en la primera instancia. En lo que atañe entonces a los actos judiciales, la suspensión nos indica una evidente situación de respaldo y protección de derechos e intereses. En lo que se refiere a los actos legislativos, los mismos ocurren para garantizar el desarrollo y la ejecución de una ley, el buen uso que pudiera adaptar una ley que se encuentra en transito de entrar en vigencia y efectividad, para lo cual la suspensión de los efectos de las leyes no se encuentra ausente de la misma forma que los actos administrativos y los actos judiciales el ser una actividad protectora de derechos e intereses.

2. La suspensión de los efectos de los actos públicos constituye como consecuencia una evidente garantía constitucional que desarrolla el propio ordenamiento jurídico entrelazado al principio del resguardo del ciudadano. Aquí, la Tutela Judicial Efectiva construye y contribuye ciertamente a fortalecer un sistema jurídico de garantías por medio el

cual con la suspensión se limite el poder del Estado, cuando éste decide, en el ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, desarrollar sus fines y sus cometidos.

En conclusión, pensamos, que la suspensión de los efectos de los actos públicos constituye en todas sus formas una real y evidente protección de los ciudadanos frente a la magnificencia del Estado cuando pretende imponer sus condiciones y sus decires. Por esta razón, la excepción constituye la base fundamental de este problema. Los actos públicos por ser actos de autoridad, el ordenamiento jurídico debe prever un equilibrio de circunstancias, sin permitir, que muchas veces en beneficio del ciudadano se abuse y afecte el interés público, como al contrario el beneficio del interés colectivo se afecte el interés del particular, la suspensión de los efectos de los actos públicos constituye ciertamente una institución que puede salvaguardar el equilibrio entre el interés particular *versus* el interés público.