

El principio de ejecutoriedad de los actos administrativos. Potestad o prerrogativa de la administración pública. , **Sentencia Nro. 02589 del 13/11/2001. Sala Político Administrativa.**



El principio de ejecutoriedad de los actos administrativos de carácter sancionatorio, no resulta necesariamente contrario a la garantía de la tutela judicial efectiva. , **Sentencia Nro. 02589 del 13/11/2001. Sala Político Administrativa.**

Magistrado Ponente: **HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**
Exp. N° 1187

Por escrito consignado en fecha 9 de agosto de 2001, los abogados Oswaldo Padrón Amaré y Lizbeth Subero Ruíz, inscritos en el Inpreabogado bajo los Nos. 4.200 y 24.550, respectivamente, en su carácter de representantes judiciales de la sociedad mercantil **BANCO CARONÍ, C.A., BANCO UNIVERSAL**, inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, con sede en Puerto Ordaz, en fecha 20 de agosto de 1981, bajo el Nro. 17, Tomo A No. 17, folios 73 al 149, insistieron en la petición que hicieran originalmente en su escrito recursorio relativa a la suspensión de los efectos del acto sancionatorio impugnado, para lo cual solicitaron a esta Sala examinara los planteamientos que formularan por escrito de fecha 16 de enero de 2001, referido al pedimento de inaplicabilidad absoluta del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos en los casos de imposición de sanciones o penas, por considerar que ello infringe el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el aludido escrito, señalaron los accionantes que esta Sala, en decisión de fecha 7 de agosto de 2001, mediante la cual se negó la medida cautelar de suspensión de efectos solicitada, habría obviado emitir “...*pronunciamiento expreso sobre la improcedencia de aplicar sanciones administrativas, es decir, penas, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en el recurso de nulidad interpuesto, hoy admitido, por cuanto el artículo 49 de la Constitución establece, expresamente, que el derecho y garantía del debido proceso, que claramente comprende el derecho a la presunción de inocencia, se aplica tanto a los procesos judiciales como a los administrativos....*”.

-I-

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Al respecto, esta Sala observa:

En primer término, conviene recordar que, ciertamente, como señalan los solicitantes “*las decisiones sobre medidas cautelares no causan cosa juzgada en sentido material*”, y es perfectamente posible que el pronunciamiento que las acuerda o desestima pueda ser revisado en cualquier momento, **cuando se han producido cambios sustanciales en las circunstancias imperantes al momento de producirse la decisión al respecto**. En tal virtud, corresponde a las partes interesadas en hacer cambiar la resolución que ha sido tomada al respecto, producir los elementos de convicción que consideren suficientes, pertinentes y necesarios a fin de permitir que el juez aprecie la modificación de los presupuestos de hecho motivadores de su decisión y, en consecuencia, proceda, si así fuere, a cambiar el dictamen previo pronunciado en torno a la medida cautelar solicitada.

En el presente caso, se advierte que la representación judicial de la recurrente al insistir en su petición de suspensión de efectos, omitió señalar las razones fácticas que podrían motivar una modificación de la decisión dictada por esta Sala en fecha 7 de agosto de 2001, que declaró improcedente la medida cautelar de suspensión de efectos solicitada.

En efecto, en el aludido escrito de fecha 9 de agosto de 2001, los recurrentes se limitaron a exponer la argumentación jurídica que, a su juicio, hace procedente la revisión de la situación planteada, obviando, sin embargo, todo señalamiento que indique una modificación en las condiciones o circunstancias de hecho que justifiquen, a su vez, un cambio de criterio respecto de la decisión que negó la medida cautelar en cuestión, impidiendo, de esa manera, que la Sala pueda reexaminar el fallo dictado en fecha 7 de agosto de 2001.

No obstante lo anterior, la Sala considera conveniente entrar a analizar la solicitud *sub examine*, en virtud de la naturaleza de los alegatos utilizados por los recurrentes. Al efecto, se hacen las siguientes consideraciones:

Como se expresó, el argumento central de la solicitud realizada por los abogados de la parte actora radica en señalar que la ejecutoriedad de los actos administrativos de carácter sancionatorio “*colide directa, objetiva e indiscutiblemente*” con la garantía constitucional al debido proceso legal y el derecho a la presunción de inocencia, contemplados en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Alegan, además, que el carácter ejecutivo de los actos administrativos deriva de normas legales (artículos 8, 79 y 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) y que por tal motivo, ello no puede contraponerse al derecho a la presunción de inocencia en virtud de encontrarse reconocido en normas de rango constitucional.

Así las cosas, es menester realizar algunas precisiones a fin de dar respuesta a la problemática planteada.

La denominada ejecutoriedad de los actos administrativos supone la potestad de la Administración Pública de hacer cumplir sus propias decisiones, haciéndolas efectivas a través de sus órganos sin que medie intervención o habilitación judicial.

Tal característica de los actos administrativos encuentra en diferentes sistemas jurídicos, consagración o reconocimiento de distinta naturaleza, en algunos casos de rango legal y en otros de rango constitucional. Sin embargo, mas allá de las variadas formas en que ésta ha sido incorporada al derecho positivo, el basamento jurídico y, al mismo tiempo político, sobre el cual descansa tal figura, encuentra una justificación que obedece a razones siempre similares, como se expondrá seguidamente.

Al respecto, se suele señalar que la potestad o prerrogativa en comento se fundamenta en la imperiosa necesidad de dar satisfacción a los intereses generales, para cuya consecución se producen las actuaciones administrativas, sin que pueda resultar obstaculizada o impedida por la acción de los particulares o administrados. Esta argumentación ha sido sostenida por la más acreditada doctrina, tanto patria como extranjera.

En palabras del jurista italiano Oreste Raneletti: *“La razón y la justificación de tal carácter de los actos administrativos radica, en cambio, a nuestro modo de ver, en la naturaleza pública de la actividad que la Administración ejercita mediante ellos; en la necesidad de los intereses colectivos, para los cuales fueron emitidos dichos actos, y por consiguiente los fines correspondientes del estado, queden rápidamente satisfechos. La facultad de exigir coactiva y directamente las propias decisiones deriva del concepto mismo del poder público, al que le es esencial. Sin ella los órganos del poder público dejarían de ser tales. Por otra parte, un sistema que sometiere la Administración, en su actividad pública, a las normas aplicables a los particulares, pondría al desenvolvimiento de esa actividad tales obstáculos que la tornarían enteramente ineficaz.”*. (“Teoria degli

atti amministrativi speciali”, pág. 127, citado por Marienhoff, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”, pág. 375 y ss., ediciones e impresiones Abeledo-Perrot, tercera edición, 1992).

En el mismo sentido, se pronuncia el tratadista argentino Roberto Dromi, cuando expresa:

“Partiendo de la concepción de que el poder del Estado es uno y único, no podemos negar a la Administración la capacidad para obtener el cumplimiento de sus propios actos, sin necesidad de que el órgano judicial reconozca su derecho y la habilite a ejecutarlos”

(...omissis...)

“La ejecutoriedad es un elemento inescindible del poder. La ejecutoriedad es un carácter esencial de la actividad administrativa, que se manifiesta en algunas categorías o clases de actos y en otros no, dependiendo esto último del objeto y la finalidad del acto administrativo.

El fundamento último de la ejecutoriedad lo encontramos en la relación dialógica de mando y obediencia, de prerrogativa y garantía, por lo cual el contenido y alcance de la ejecutoriedad dependerá del ordenamiento político-institucional que le sirve de sustento.

En los regímenes democráticos, en donde la relación autoridad-libertad, mando-obediencia se desenvuelve con un razonable y justo equilibrio, el ordenamiento jurídico reconoce a la autoridad el privilegio o la prerrogativa de obtener el cumplimiento del acto administrativo sin recurrir al órgano judicial. Esto es así porque previamente atribuyó al órgano ejecutivo la competencia para gobernar, mandar, ejecutar y administrar, competencia imposible de imaginar sin la consiguiente fuerza para hacer cumplir u obtener, en última instancia, la ejecución coactiva del acto administrativo. Al mismo tiempo que reconoce la prerrogativa al Estado, reconoce la garantía al administrado, a través de la figura de la suspensión del acto administrativo.

Sostener que el título o derecho de la Administración y la posibilidad de obtener su cumplimiento debe ser sometido al órgano judicial, significa subordinar el órgano ejecutivo al judicial, lo cual no condice con nuestro ordenamiento jurídico, que establece el equilibrio y la igualdad de los órganos que ejercen el poder político.” (“Derecho Administrativo”, pág. 249 y ss., Ediciones Ciudad Argentina, sexta edición, 1997). (Subrayado de la Sala).

Estas razones han permitido al distinguido tratadista Miguel S. Marienhoff señalar que *“dado el fundamento jurídico de la ‘ejecutoriedad’, resulta obvio que ésta no requiere norma positiva expresa que la consagre, aunque puede existir tal norma en un determinado*

ordenamiento legal. La ‘ejecutoriedad’ del acto administrativo hállase ínsita en la naturaleza de la función ejercida.” (ob.cit.)

En razón de todo lo expuesto, resulta forzoso advertir que no se trata simplemente, como pretenden sostener los solicitantes de la medida cautelar, del conflicto o colisión de las normas contenidas en los artículos 8, 79 y 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con una norma constitucional, en este caso el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Conviene aclarar categóricamente que el dilema planteado tampoco se reduce a anteponer de manera objetiva y generalizada el uno sobre el otro, ni de jerarquizar a priori la importancia que puedan tener sino de la necesaria y ardua tarea de buscar, en cada caso en particular, el equilibrio y la armonización de ambos.

En este sentido, la posibilidad de que los efectos del acto administrativo tanto en sede administrativa como judicial sean suspendidos, viene a convertirse en el elemento conciliador y moderador de la perpetua tensión entre libertad y autoridad. Así las cosas, debe aceptarse que el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, específicamente en el caso de los de carácter sancionatorio, no resulta necesariamente contrario a la garantía de la tutela judicial efectiva, que comprende el derecho a la presunción de inocencia, la cual se vería en todo caso satisfecha cuando el sistema jurídico permite que la ejecución coercitiva de decisiones administrativas pueda ser sometida a la apreciación de un juez, quien luego de analizar los concretos intereses en juego, dictaminará acerca de la conveniencia o no de la protección cautelar, en función de evitar siempre el daño mayor o más grave que la ejecución o la suspensión del acto puedan causar, tanto al derecho subjetivo, como al bien común en pugna, dependiendo de las circunstancias del caso.

Es por ello, que no puede, en modo alguno, escindirse o excluirse, como erradamente lo pretenden los peticionarios, el análisis de los requisitos del “*fumus boni iuris*” y el “*periculum in mora*” a los fines de que el juez contencioso administrativo pueda ponderar en cada caso concreto la gravedad y la irreparabilidad del daño que virtual o potencialmente pueden sufrir los intereses en juego. En este sentido, la ponderación o equilibrio de intereses se traduce claramente en un tercer requisito que, en concordancia con la valoración hecha de los otros dos, determinará para cada caso concreto, la

prevalencia de los intereses individuales, colectivos o inclusive de terceros que puedan estar en discusión.

En el caso *sub júdice*, habiéndose constatado que en el escrito presentado en fecha 9 de agosto de 2001, la representación judicial de la recurrente al insistir en su petición de suspensión de efectos del acto recurrido, omitió aportar los elementos de hecho que permitirían realizar un nuevo análisis de los extremos o condiciones fundamentales de procedencia de la medida cautelar solicitada. Así se decide.

-II-

DECISIÓN

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **IMPROCEDENTE** la solicitud de suspensión de efectos formulada en fecha 9 de agosto de 2001 por los abogados Oswaldo Padrón Amaré y Lizbeth Subero Ruíz, en su carácter de representantes judiciales de la sociedad mercantil **BANCO CARONÍ, C.A., BANCO UNIVERSAL**.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los ocho (08) días del mes de noviembre de 2001. (2001). Años: 191° de la Independencia y 142° de la Federación.

El Presidente,

LEVIS IGNACIO ZERPA

El Vicepresidente-Ponente,

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI

Magistrada,

YOLANDA JAIMES GUERRERO

La Secretaria,

ANAÍS MEJÍA CALZADILLA

Exp. 1187

En trece (13) de noviembre del año dos mil uno, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 02589.