

LA EJECUCION, SEGÚN EL DERECHO VENEZOLANO, DE LOS FALLOS DICTADOS POR LOS JUECES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

José Antonio Muci Borjas
Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad
Católica Andrés Bello

I. AGRADECIMIENTO

Antes que nada, deseo agradecerle públicamente a la Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, en la persona de su Presidente, Belén Ramírez de Landaeta, la invitación a participar en este ciclo de conferencias, organizadas para rendirle un muy merecido homenaje al Profesor Brewer. La invitación recibida para que sirviera de comentarista, junto con mi buen amigo Carlos Ayala Corao, de la ponencia presentada por el Catedrático español Luciano Parejo Alfonso, amén de brindarme la oportunidad de compartir algunas inquietudes con los participantes en estas jornadas de reflexión, me ofrece la ocasión de corresponderle a Randy Brewer, el Profesor y el amigo, el afecto con el cual me ha distinguido. Quienes hemos tenido la fortuna de poder trabajar al lado del Profesor Brewer conocemos sus cualidades de investigador y trabajador incansable, que ha contribuido, como ningún otro, al desarrollo del Derecho Administrativo venezolano. Sus diversas obras constituyen material de estudio y reflexión obligado en nuestras Universidades, y los comentaristas invitados hemos sido influenciados, en mayor o menor medida, por su obra y pensamiento. Mis parabienes Profesor.

II. SÍNTESIS DE LA PONENCIA PRESENTADA POR EL CATEDRÁTICO ESPAÑOL LUCIANO PAREJO ALFONSO

En la ponencia que nos corresponde comentar el Profesor Luciano Parejo afirma –he aquí, a nuestro entender, la idea central de su exposición-, que el control judicial que de acuerdo a la ley le corresponde ejercer a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con miras a “reducir el ejercicio del poder al Derecho”, es un poder pleno, que supone el reconocimiento, sin restricciones, del derecho fundamental a la “tutela judicial efectiva” de los derechos subjetivos e intereses legítimos que los particulares ostenten y hagan valer, en juicio contradictorio, frente a la Administración. Sentada la premisa que antecede, el Profesor Parejo Alfonso ha observado que en el Derecho español la ejecución de la sentencia le corresponde, en principio, al órgano administrativo que dictó el acto impugnado, pero que “...tal competencia no debe entenderse reconocida en términos de atribución de una verdadera potestad y si únicamente como la concreción del deber constitucional de cumplir lo decidido...”; que “el cumplimiento de este deber por la Administración... ha de producirse, con carácter general, dentro del plazo de seis meses”; y, que el incumplimiento de dicho deber habilita al órgano judicial competente para adoptar, previa audiencia de los interesados. “... cuantas medidas considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado...”. En otras palabras, para el Profesor Parejo “la titularidad y el ejercicio de la potestad de ejecución de sus propias Sentencias y resoluciones corresponde,

en exclusiva, a los órganos judiciales...”, sin perjuicio de la “...intervención de la Administración pública...” siempre, naturalmente en mera calidad de obligado al cumplimiento y de colaborador en éste a requerimiento del órgano judicial”. De acuerdo a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional español, los fallos deben ejecutarse “en sus propios términos”, lo que significa que, en principio, debe existir identidad entre lo estatuido y lo ejecutado; que el poder público debe realizar todas las actividades necesarias para que se cumplan los fallos, evitando dilaciones indebidas o injustificadas; y, finalmente, que es ilegítima cualquier actuación del poder público que, aun aparentando formalmente ejecutar la sentencia, obliga al beneficiario de la condena a la realización de ulteriores diligencias procesales para obtener la realización total de su derecho. Adicionalmente, el Profesor Parejo Alfonso destacó que la actividad judicial de ejecución tiene dos límites específicos, a saber: a) En primer término, el régimen constitucional de todos los bienes del dominio público, que inspira una regulación legal basada en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; y, b) En segundo lugar, el régimen general de los bienes y derechos públicos (no demaniales) y, concretamente, el presupuestario del dinero público, que prohíbe se dicten providencias de embargo y despachos de mandamiento de ejecución contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda pública. Son éstas, en apretada síntesis, las ideas contenidas en la ponencia objeto de nuestros comentarios.

Teniendo muy presente las limitaciones que nos impone el breve tiempo a nuestra disposición, deseo referirme muy brevemente a sólo algunos de los diversos y complejos problemas que la ejecución de los fallos contencioso-administrativos presenta.

III. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL. ALCANCE DE LOS PODERES CONFERIDOS A LOS TRIBUNALES CON COMPETENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. LOS LIMITES LEGALES A LA EJECUCIÓN DE LOS FALLOS DICTADOS POR LOS JUECES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

A tenor del Artículo 68 de la Constitución de la República de Venezuela, “todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidas en la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes”. El Único Aparte del Artículo 68 dispone que la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

El derecho a la tutela judicial consagrado por el Artículo 68 de la Constitución exige, como bien afirma el Profesor González Pérez, el cabal cumplimiento del mandato contenido en la sentencia (GONZALEZ PEREZ, Jesús; “El derecho a tutela jurisdiccional”; segunda edición; Editorial Civitas S.A.; Madrid; 1.989; página 227). Por tanto, bien puede afirmarse que la ejecución de la sentencia es uno de los atributos esenciales del derecho fundamental a la tutela judicial. En palabras del Tribunal Constitucional español, “...el derecho a la tutela judicial efectiva... no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia..., ni se limita a garantizar un resolución de fondo fundada, si concurren todos los requisitos procesales. Exige también 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 ellos comportan a favor de alguna de las partes en meras declaraciones de intenciones” (citado por RUBIO LLORENTE, Francisco; “Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales” –Doctrina Jurisprudencial.; Editorial Ariel S.A.; Barcelona; 1.995; página 292). Cabe citar igualmente la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional español el 28 de enero de 1.991, conforme a la cual “una de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectivo (art. 24.1 CE) es del derecho a que se respeten y ejecuten las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, pues sin él la tutela judicial se vería reducida a producir decisiones puramente declarativas que no ampararían los intereses de quienes la imperasen. Ejecución en sus propios términos, pues la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales es también un valor jurídico consustancial a una tutela judicial efectiva” (consúltese a GUI MORI, Tomás; “Jurisprudencia Constitucional 1981-1991”, Estudio y Reseña Completa de las Sentencias del Tribunal Constitucional; Editorial Civitas S.A.; Madrid; 1.992; página 186). Los conceptos manejados por la jurisprudencia comparada han sido también utilizados, *mutatis mutandis*, por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, en fallo del 22 de noviembre de 1.990 (caso Parque Nacional “Mochima”), en el cual nuestro más alto Tribunal dejó sentado que “...en el derecho constitucional de 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 éstos dicten” (Revista de Derecho Público, número 44; Editorial Jurídico Venezolana; Caracas; 1.990; página 170 y siguientes).

Como se observa, conforme a la doctrina y la jurisprudencia el derecho a la “tutela judicial” no se agota por el simple hecho de que se le permita al particular libre acceso a los tribunales de justicia. El derecho a la “tutela judicial” no se circunscribe a garantizar una decisión de fondo fundada si concurren los extremos previstos por la norma de Derecho. El derecho consagrado en el Artículo 68 de nuestra Constitución exige, además, el cabal y oportuno cumplimiento de lo decidido por el tribunal y el resarcimiento de los daños, si los hubiere. Es precisamente por ello que el Artículo 21 del Código de Procedimiento Civil dispone que “los jueces cumplirán y harán cumplir las sentencias, autos y decretos dictados en ejercicio de sus atribuciones legales, haciendo uso de la fuerza pública, si fuere necesario”, y que “para el mejor cumplimiento de sus funciones, las demás autoridades de la República prestarán a los Jueces toda la colaboración que éstos requieran”. Por lo tanto, cabe afirmar en términos tajantes, con las importantes consecuencias que de ello se derivan, que la efectividad del fallo es uno de los “atributos esenciales” del derecho fundamental a la tutela judicial, pues cuando no existe la posibilidad de constreñir a un sujeto a que cumpla lo ordenado por el juez, no cabe hablar ni de derecho ni de garantía.

El Artículo 68 de la Constitución debe ser administrado con el Artículo 206 *eiusdem*, el cual, luego de establecer que “la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley”, dispone que “los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”. Adicionalmente, cabe citar la previsión contenida en el Artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme a la cual “ en su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de

su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá, de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

No obstante lo expuesto, en el ámbito de la justicia administrativa el derecho a la ejecución de los fallos se encuentra limitado –*rectius*, fuertemente condicionado-, por una parte, por la circunstancia de que al juez contencioso-administrativo, por razones históricas, le está vedado substituir o reemplazar a la Administración; y por la otra, por los privilegios y prerrogativas procesales, exorbitantes del Derecho común, que la ley le acuerda a la Administración Pública, habida cuenta de su condición de tutora del interés general y, por ende, de la necesidad de garantizar la buena marcha del aparato administrativo. Por razones históricas, el ordenamiento jurídico le confiere al ciudadano frente a la Administración Pública una tutela menos intensa –menos acabada- que la que le reconoce en sus relaciones con otros sujetos de Derecho. A la base de esa concepción de una tutela jurídica “pobre” se encuentran cuatro postulados, que resumidamente cabría formular de la siguiente manera:

1.- En primer lugar, razones históricas justificaron que en el siglo XVIII se le prohibiera a los jueces ordinarios franceses “perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos”. La ejecución de las decisiones contencioso-administrativas le fue encomendada a la administración pues los revolucionarios franceses entendían que la ejecución de tales decisiones sólo podía ser llevada a efecto mediante actuaciones “materialmente administrativas”, incompatibles con el principio de separación de poderes (BELTRÁN DE FELIPE, Miguel; “El Poder de Sustitución en la Ejecución de las Sentencias Condenatorias de la Administración”; Editorial Civitas S.A.; 1.995; página 23);

2.- En segundo término, la idea de que el particular hace valer “intereses legítimos” –vale decir, una posición jurídico-subjetiva de menor categoría o jerarquía que los “derechos subjetivos” – (en propósito, consúltese el fallo dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 3 de Octubre de 1.985 –caso Iván Pulido Mora-, que tuvimos oportunidad de comentar en un breve ensayo intitulado “La Legitimación Activa en el Contencioso-Administrativo” –Paráfrasis del Artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia-; publicado en la Revista de Derecho Público, número 45; Editorial Jurídico Venezolana; Caracas; 1.991; páginas 37 y siguientes);

3.- En tercer lugar, que esa tutela jurídica “pobre” es producto de la situación de supremacía con que la ley ha investido a la Administración frente a los ciudadanos, habida consideración que aquélla se ocupa de los intereses de la colectividad. Por su condición de tutora del interés general o colectivo, en caso de que se produzca un conflicto entre el interés general y el interés individual de un particular, el interés singular del actor-ganancioso debe subordinarse –*rectius*, debe ser “sacrificado” en mayor o menor medida- ante la mayor jerarquía o entidad del interés del grupo; y

4.- Finalmente, que para garantizar la tutela cabal del interés general que, según quedó anotado *supra*, tiene una entidad o jerarquía mayor que el interés individual del particular, la ley debe asegurar la buena marcha (“il buon andamento”) de la Administración. Por tanto, para garantizar la prestación regular y continua de los servicios públicos, la ley le habría

confiado la ejecución de los fallos a la Administración, en la creencia que ésta, en su doble condición de tutora del interés general y prestataria de servicios públicos, es la única que puede determinar en qué medida puede cumplir el mandamiento del fallo sin que se ponga en peligro la regular y permanente prestación de los servicios encomendados a la Administración Pública.

Los postulados reseñados con antelación deben ser revisados, porque, como bien enseña el Profesor García de Enterría en España, sólo puede hablarse de jurisdicción verdadera si el vencedor en un proceso puede imponerle al vencido la ejecución forzosa de la sentencia. Si la ejecución de los fallos queda librada a buena voluntad de los funcionarios administrativos –continúa García de Enterría-, la obligación impuesta a la Administración a través de la sentencia pudiera llegar a transformarse en un mero deber moral, en una “obligación natural” *“stricto sensu”* y, por tanto, completamente incoercible (GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; Prólogo a la Obra de Miguel Beltrán de Felipe intitulada “El Poder de Sustitución en la Ejecución de las Sentencias Condenatorias de la Administración”; Editorial Civitas S.A.; 1.995; página 17). Más aún, entendemos que de admitirse que la ejecución de los fallos contencioso-administrativos –y, por tanto, que el respeto y acatamiento de la norma de Derecho “particular” creada por el juez para decidir, con fuerza cosa juzgada, la controversia que fue sometida a su consideración- puede quedar librada a la voluntad unilateral de la Administración, tendría que admitirse que el “principio de legalidad”, que informa y condiciona el Estado de Derecho, cuenta con una odiosa excepción. Dicho en otras palabras, tendría que admitirse que la actividad administrativa de ejecución se encuentra exenta de todo control externo (*rectius, judicial*), contrariando así el principio de la universalidad del control contencioso-administrativo” reconocido por nuestro ordenamiento jurídico positivo.

En este orden de ideas, debe destacarse, en primer término, que en el Derecho venezolano el “principio de separación de poderes” –*rectius*, de funciones estatales- es, hoy por hoy, un concepto superado, que ha sido reemplazado por el “principio constitucional de división del poder” consagrado por los Artículos 117 y 118 de la Constitución de la República, que establecen, respectivamente, que “la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”, y que cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Los distintos órganos que ejercen el Poder Público, al obrar con base en las diversas funciones estatales –cuyo ejercicio no les ha sido atribuido de manera ni exclusiva ni excluyente-, se hallan en el deber de colaborar entre sí para el logro de sus fines. Las normas constitucionales citadas ponen en evidencia que, desde el punto de vista organizativo, no existe óbice alguno que le impida al juez con competencia en lo contencioso-administrativo ejecutar forzosamente sus decisiones, para así obtener el “restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” al cual alude el Artículo 206 *in fine* de la Constitución.

Adicionalmente, cabe observar que la doctrina más calificada ha revisado el principio de supremacía o preponderancia del interés general sobre el interés individual, y que producto de esa revisión se ha sostenido que cuando al “interés general” se contraponen un “derecho fundamental” (como sería, *exempli gratia*, el derecho a la tutela judicial), aquel no puede privar ni prevalecer sobre éste. EN propósito, cabría citar una vez más al profesor Eduardo

GARCIA DE ENTERRIA, quien afirma que “... antes de examinar la calidad de los intereses o la extensión general o particular del (interés) que el ciudadano intenta hacer valer habrá que examinar su posición jurídica como titular de derechos fundamentales, porque si resulta que es titular de derechos fundamentales, por más que con ellos se intenten hacer valer meros intereses particulares, la invocación ritual del interés general contrario no servirá absolutamente para nada, pues éstos deben ceder a la primacía de aquellos. Ha concluido, pues, la invocación ritual de los intereses generales como sinónimo de superiores...” (GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; “los ciudadanos y la Administración: Nuevas tendencias en el Derecho español”; Revista Española de Derecho Administrativo, número 59; Civitas S.A., Madrid; 1.988; página 332).

Adicionalmente, según quedó expuesta *supra*, el derecho a la ejecución de los fallos judiciales es uno de los atributos esenciales del derecho a la tutela judicial garantizado por el Artículo 68 de la Constitución. Dicho en otras palabras, el derecho a la ejecución de las sentencias forma parte del “contenido esencial” –del “núcleo duro”– del derecho fundamental a la tutela judicial y, consecuentemente, ese derecho a la ejecución no puede ser alterado, desvirtuado o desnaturalizado por la regulación que de él haga el Legislador, pues, reiteramos, dada su condición de derecho fundamental, constituye barrera infranqueable incluso para la Ley.

Finalmente, debe reconocerse que el interés en el respeto de la “ley” –entendida en el sentido *lato*, para que incluso comprenda las normas particulares contenidas en las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada–, es, a un mismo tiempo, interés del individuo y del grupo, pues de lo contrario se pone en peligro la vigencia misma del Estado de Derecho.

A continuación, veamos cuáles son los términos en que la jurisprudencia venezolana se ha planteado el problema inherente a la ejecución de las sentencias dictadas por los jueces contencioso-administrativos.

En primer lugar, debe destacarse que, a juicio de nuestros tribunales, la ejecución de los fallos contencioso-administrativos no plantea inconvenientes dignos de mención cuando se le exige el cumplimiento forzoso de la resolución judicial a un particular, “... pues éstos no gozan de privilegios ni de prerrogativas procesales” (Sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 7 de Octubre de 1.993, caso Carlos Roberto Russo Gasparini, publicada en “Jurisprudencia de los Tribunal de Ultima Instancia”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; número 10; Caracas; 1.993; página 198) y, por tanto, a la ejecución de los fallos dictados –*exempli gratia*– en materia inquilinaria resultan perfectamente aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil.

El problema de la ejecución surge en toda su dimensión cuando el fallo contencioso-administrativo obra contra la Administración Pública, y las principales limitaciones al derecho a la ejecución de los fallos dictados en contra de la Administración se encuentran consagrados en los Artículos 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que disponen textualmente lo siguiente:

“Artículo 16.- Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En

consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado”.

“*Artículo 46.*-Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva. Los jueces que conozcan de ejecuciones de sentencias contra la República, suspenderán en tal estado los juicios, y notificarán al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, para que fijen por quien corresponda, los términos en que haya de cumplirse lo sentenciado.

Quando se decrete alguno de los actos arriba indicados sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público, o a una actividad de utilidad pública nacional, antes de su ejecución el Juez notificará al Ejecutivo Nacional por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se tomen las medidas necesarias para que no se interrumpa la actividad a que está afectado el bien. Vencidos sesenta (60) días a contar de la fecha de la notificación, sin que el Ejecutivo Nacional se haya pronunciado sobre el acto, el Juez podrá proceder a la ejecución”.

Artículo 104.- Cuando el Municipio o el Distrito resultare condenado en juicio, el tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, quien dentro del término señalado por el tribunal, deberá proponer al Concejo o Cabildo la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. EL interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Alcalde, y en este último caso, el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada por el interesado o el Municipio no hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1° Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal, a petición de parte interesada, ordenará que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado. El monto que se ordene pagar se cargará a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio o Distrito.

Quando la orden del Tribunal no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil; y,

2° Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Municipio, el Tribunal acordará la fijación del precio mediante peritos, en la forma establecida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social; y determinado el precio, ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el ordinal anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equiparará a la fecha del Decreto de Expropiación”.

Con base en las normas legales citadas, la jurisprudencia ha interpretado -a nuestro entender erradamente- que en nuestro ordenamiento jurídico la ejecución de los fallos contencioso-administrativos le había sido encomendada a la propia Administración Pública. En propósito, cabe citar el fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, bajo ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, el 27 de Noviembre de 1.986, en el cual esa Corte dejó sentado cuanto sigue:

“... esta Corte no puede dejar de advertir la problemática inherente al cumplimiento de las sentencias que dictan los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya ejecución está confiada a los

propios órganos de la Administración Pública, en atención al singular status de que goza ésta y que se proyecta a través del proceso mismo y también en la fase previa a éste, dista mucho de haber completado su evolución y de ofrecer soluciones que preserven el sistema de garantías del administrado que la vía jurisdiccional supone. La situación se agrava ante la ausencia de una legislación específica en materia contencioso-administrativa que instrumente adecuadamente la facultad del Tribunal Contencioso Administrativo para ejecutar sus sentencias utilizando, incluso, como agente executor al propio órgano administrativo, autor del acto recurrido. La dificultad se acrecienta ante los privilegios y prerrogativas que el ordenamiento en vigencia reconoce a la Administración Pública que mediatizan la aplicación de las normas que en el proceso ordinario regulan esta materia (Código de Procedimiento Civil, Artículo 446 y siguientes).

No facilita la Ley al Juez Contencioso-Administrativo la aplicación de medidas dirigidas a evitar que en último término la Administración eluda el cumplimiento cabal de las sentencias que él dicta, de allí que, aparte de la previsión que consagra el Artículo 174 de la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para sancionar con multa a los funcionarios que estando obligados a hacerlo, “no acataren sus órdenes ni le suministraren oportunamente las informaciones, datos o expedientes que solicitare de ellos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”;; sólo parece viable acudir, por el interesado, a la técnica de la responsabilidad patrimonial, exigible en un proceso ulterior” (“Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; número 29; Caracas; 1.986; páginas 90 y 91).

El criterio jurisprudencial citada contrasta con la postura defendida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 11 de julio de 1.983, conforme a la cual la ejecución del fallo dictado en sede contencioso-administrativa no queda “...librada al arbitrio del impugnante, ni tampoco de la Administración recurrida, puesto que reserva el legislador el juez de lo contencioso, en dicho procedimiento, la última palabra acerca de lo que considere como más adecuado y racional a los fines de la ejecución del fallo, una vez oídas las partes o en ausencia de sus opiniones y examinadas y ponderadas todas las circunstancias del caso” (caso Horacio Morales Longart, publicado en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, Repertorio Mensual de la Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; número 7; Caracas; 1.983; páginas 27 y 28). Esta segunda posición, anterior en fecha, coincide con la postura defendida por el Profesor Parejo durante su intervención, para quien, recordamos “la titularidad y el ejercicio de la potestad de ejecución de sus propias Sentencias y Resoluciones corresponde, en exclusiva, a los órganos judiciales...”, sin perjuicio de la “...intervención de la Administración pública... siempre, naturalmente en mera calidad de obligado al cumplimiento y de colaborar en éste a requerimiento del órgano judicial”.

En idéntico sentido, cabe citar el Auto fechado el 9 de Mayo de 1.991) caso Servicios Técnicos Sanitarios Municipales, C.A.), en el cual la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia tuvo la oportunidad de comentar las limitaciones que las normas legales transcritas *supra* le imponen a los jueces contencioso-administrativos llegado el momento de ejecutar el fallo definitivo. En dicho Auto la Corte asentó textualmente lo siguiente:

“... de acuerdo a lo contemplado en el artículo 524 del Código de Procedimiento Civil, la orden de ejecución consiste en la fijación de un lapso que no será menor de tres (3) días ni mayor de diez (10), para que el deudor efectúe el cumplimiento voluntario, transcurrido el cual, sin que se hubiere dado tal cumplimiento, se procederá la ejecución forzada, según lo advierte el artículo 526 eiusdem. En otras palabras, que dicho lapso se establece bajo la amenaza de proceder al embargo de bienes de la propiedad del deudor para su posterior remate, conforme a lo previsto en los artículo 527, 534 y siguientes, y 550, todos del Código citado.

Ahora bien, en el caso de ejecución de sentencias en contra de los entes del Estado, las anteriores reglas están modificadas por la prerrogativa procesal de la inembargabilidad de sus bienes, que de

manera general se enuncia en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y por el llamado principio de la legalidad presupuestaria a que se contrae el artículo 227 de la Constitución, que ratifica el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Según el primero de tales principios, no es posible decretar embargos, sino que por el contrario, los jueces deben limitarse a notificar al Procurador General de la República, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado. Y de acuerdo al segundo de los principios señalados, se establece que cuando se trate de compromisos originados en sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada, se pagarán con cargo a la partida del presupuesto que para tales fines se prevea para cada ejercicio. En otras palabras, que en realidad es la propia Administración la que ejecuta sus sentencias y no el Poder Judicial, lo que podría dar lugar a que tales sentencias resulten ineficaces en la práctica, a pesar de que se haya seguido previamente todo un proceso. Por ello, *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 éstos dicten.* (Vid. Sentencia fecha 22-11-90 Caso Decreto N° 1030 de fecha 26-10-90, sobre el Parque Mochima). *Derechos éstos que a esta Corte, como órgano del Poder Judicial, corresponden garantizar, conforme a las facultades que se desprenden de los artículos 204 de la Constitución y 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.* Poderes éstos que esta Sala ha proclamado en diversas sentencias en las cuales se han dictado condenas contra la Administración Pública (Vid. Sentencias de fechas 07-06-82, “Caso Zamora Izquierdo”; 12-05-83, “Caso Ana Elia Marín de Ruiz”; 16-06-80, “Caso Morales Longart”; y 01-05-84 “Caso Enrique Castillo”). Por tanto, aún 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 de la República” (“Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; Tomo 5; Caracas; 1.991; página 150 y 151).

En otro orden de ideas, de acuerdo a la jurisprudencia, “...para que se puede ordenar la ejecución de una sentencia es necesario que se cumplan dos requisitos: 1. Que la sentencia sea ejecutable y que haya quedado definitivamente firme; y 2. Que la parte interesada haya solicitado el decreto que ordene la ejecución” (Sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 7 de Octubre de 1.993, caso Carlos Roberto Russo Gasparini, publicada en “Jurisprudencia de los Tribunales de Última Instancia”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia: Oscar Pierre Tapia; número 10; Caracas; 1.993; página 198). Empero, habida consideración que la apelación de los fallos cautelares se oye en un solo efecto (devolutivo) y, por tanto, no se suspende la eficacia de la medida dictada para garantizar los resultados del juicio, a nuestro entender, las medidas cautelares como la suspensión de efectos pueden ser ejecutadas aun cuando no hayan quedado definitivamente firmes a consecuencia de la interposición y dependencia del recurso ordinario de apelación

IV

REFLEXIONES EN TORNO A LA EJECUCIÓN DE LOS FALLOS DICTADOS AL TERMINO DE PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN LOS QUE EL ACTOR SOLO HACE VALER ANTE EL JUEZ UNA “PRETENSION DE ANULACIÓN”. MODALIDADES DE EJECUCIÓN, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA, DE LOS FALLOS MEDIANTE LOS CUALES SE SUSPENDEN LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

En los procesos contencioso-administrativos de anulación que tienen por objeto un acto administrativo que incide, desfavorablemente, en la esfera de derechos subjetivos e intereses legítimos del destinatario de sus efectos, el actor, en el marco de un procedimiento judicial

dirigido a la “ demolición del acto” impugnado (VIRGA, Pietro; “La Tutela Giurisdizionale nei Confronti della Pubblica Amministrazione”; Giuffre Editore; Milán; página 160), persigue la invalidación – la eliminación del mundo del Derecho- del acto administrativo de gravamen contra el cual propone el recurso.

En estos casos, el recurrente reacciona y se defiende frente a un acto administrativo que limita –*lato sensu*-sus derechos e intereses legítimos.

El proceso contencioso-administrativo concluye con un fallo constitutivo (CASSARINO, Sebastiano; “Manuale di Diritto Processuale Civile”, Giuffre Editore; Milán; 1.990: página 460 y siguientes), que produce efectos *erga omnes*.

Por su naturaleza, este tipo de sentencias en principio no requieren de actividades ejecutivas posteriores, voluntarias o forzosas, pues, para el actor victorioso, la sola eliminación del acto representa el beneficio o ventaja que se perseguía al iniciar el proceso. *Exempli gratia*, basta imaginar el caso de un acto administrativo de efectos particulares a través del cual se hubiere declarado la ilegalidad de una edificación urbana y, consecuentemente, se hubiere ordenado la demolición de las obras construidas en contravención de lo dispuesto por la ordenanzas municipales y, adicionalmente, se hubiere impuesto una sanción pecuniaria. En la hipótesis de que ese acto no hubiese llegado a ser ejecutado –vale decir, que la edificación no hubiere llegado a ser demolida y la multa no hubiere llegado a ser pagada-, salta a la vista que la anulación, por sí sola, satisface las expectativas de la parte actora, que ve satisfecho su interés procesal cuando el juez contencioso-administrativo, luego de afirmar que el recurso es procedente, destruye el acto. En la hipótesis bajo análisis, y esto es lo normal, el fallo judicial que decreta la anulación produce efectos *ex tunc*- vale decir, hacia el pasado- y, por lo tanto, la declaratoria de ilegalidad de la edificación y la correspondiente sanción han de considerarse como nunca expedidas (SATTA, Filippo; “Giustizia Amministrativa”, Casa Editrice Dott. Antonio Milani; Milán; 1.993; página 452).

En el caso de la especie, el particular- destinatario de un acto administrativo de los efectos particulares de gravamen- que, por lo tanto, impone limitaciones a los derechos del particular- obtiene un fallo judicial que ha declarado procedente, en derecho, la pretensión procesal que se circunscribe a la anulación del acto. Con el fallo favorable se agota el interés procesal del concurrente (GONZALEZ –VARAS IBÁÑEZ, Santiago; “ La Jurisdicción Contencioso- Administrativa en Alemania”, Editorial Civitas S.A.; Madrid; 1.993; página 138 y siguientes).

En otro orden de ideas, cabe observar que con el fallo judicial definitivo que acuerda la solicitud de anulación hecha valer por el actor, surge para la Administración Pública demandada una verdadera obligación de no hacer: como quiera que se encuentra obligada a respetar el fallo, en lo adelante, la autora del acto administrativo anulado debe abstenerse de reproducir la decisión cuya nulidad fue decretada.

En los fallos cautelares de suspensión provisional de efectos la obligación de no hacer a la cual hicimos alusión en el párrafo que antecede, entendida ahora como una especie de “parálisis temporal de la función”- porque, *lato et impropio sensu* ,inhibe provisionalmente el ejercicio de la función en el caso concreto y produce una modalidad particular de incompetencia temporal del órgano administrativo-, ha sido reconocida por la Corte Primera de la Contencioso- Administrativo en fallo de fecha 10 de Agosto de 1.982 (caso Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación

(IPASME-), conforme al cual “en el caso de la decisión que ordena la suspensión de efectos de un acto administrativo, se requiere en primer término que el ente administrativo se abstenga de realizar el acto, a cuyos fines partiendo de esta obligación de “no hacer” que originalmente se le impone, puede el Tribunal señalarle obligaciones “de hacer” para dar eficacia a la decisión...” (“Jurisprudencia Venezolana”; Ramírez & Garay, S.A.; Tomo LXXIX; Caracas; 1.982; páginas 278).

La “obligación de no hacer” a cargo de la Administración, producto de la publicación de una sentencia cautelar de suspensión de efectos, ha sido igualmente reconocida, de manera virtual o implícita, entre otros, en el fallo dictado por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, bajo ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor, el 22 de Noviembre de 1.990 (caso Parque Nacional “Mochima”). A través de la sentencia en referencia, la Sala Político- Administrativa del más alto Tribunal, con fundamento en “... la potestad de ejecución de que está investida (la Corte) como órgano del poder judicial”, en el Artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en la potestad de adoptar las medidas oportunas para ejecutar o hacer ejecutar lo juzgado y asegurarlo (Artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 523, 524, 526, 527, y 549 del Código de Procedimiento Civil), decretó la suspensión de efectos de un acto administrativo, formalmente distinto al acto impugnado, que había sido expedido con posterioridad a la fecha de interposición del recurso contencioso- administrativo de anulación porque, a juicio del juzgador, el acto superviniente reproducía el contenido del acto impugnado, cuyos efectos habían sido previamente suspendidos mediante decisión judicial (Revista de derecho Público, número 44; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.990; páginas 170 y siguientes). A pesar de las apariencias- vale decir, de la invocación del Artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia-, el fallo anotado no tiene carácter cautelar sino ejecutorio, pues su propósito no es otro que garantizar la eficacia de un fallo cautelar previo. Según la Sala Político- Administrativa, la suspensión – con base en la potestad de ejecución atribuida a la Corte- de un acto administrativo sobrevenido que burla un decreto cautelar previo, puede ser ejercida cuando concurren los siguientes requisitos:

- “1º) Que el acto reproducido contenga en esencia la disposición o disposiciones suspendidas.
- 2º) Que no hubieren desaparecido las causas que motivaron la medida de suspensión.
- 3º) Que el acto repetido o reproducido haya sido dictado por la misma entidad que dictó el anterior.
- 4º) Que quien solicite la suspensión del acto repetido sea parte en el proceso pendiente.
- 5º) Que en el proceso en donde se dictó la medida de suspensión no se hubiere pronunciado sentencia definitiva”.

En idéntico sentido se pronunció la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, bajo ponencia del Magistrado Luis Enrique Farias Mata, en fallo del 2 de Marzo de 1.993 (caso Alejandro Patiño; publicado en “Jurisprudencia; de la Corte Suprema de Justicia”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Tomo 3; Caracas; 1.993; página 273).

Adicionalmente, siempre en materia de ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales contencioso-administrativos, cabría citar el fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, bajo ponencia de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó,

en fecha 12 de Abril de 1.983. En el caso comentado, la Corte declaró “nulo y contrario a derecho” los actos administrativos sobrevenidos mediante los cuales el Municipio demandado, desconociendo el decreto judicial cautelar de suspensión de efectos del acto revocatorio de una concesión administrativa, había resuelto dar inicio a un procedimiento de licitación sobre el mismo objeto sobre el cual versaba el contrato de concesión revocado y había ulteriormente adjudicado la “buena pro” un tercero (Revista de Derecho Público, número 14; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.983; página 178). Nótese como la Corte, para garantizar la eficacia de un fallo cautelar, declaró la nulidad de un acto administrativo sobrevenido o superviniente.

Los fallos judiciales citados evidencian que la norma contenida en la sentencia cautelar que decreta la suspensión de efectos o en el fallo definitivo que declara la nulidad de un acto administrativo es intangible y que, por ende, la Administración Pública debe abstenerse de adoptar cualquier decisión que contraría la ley del caso concreto. He allí la obligación de no hacer a la cual hacemos referencia.

¿Qué ocurre si la medida cautelar de suspensión de efectos, para brindarle al actor la tutela jurídica solicitada judicialmente exige, además, el cumplimiento de “obligaciones de hacer” por parte de la Administración Pública? Sobre el particular tuvo oportunidad de pronunciarse la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo mediante fallo de fecha 10 de Agosto de 1.982 (caso Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME-), en el que sostuvo lo siguiente:

“...puede establecerse que el principio consagrado en el artículo 446 del Código de Procedimiento Civil requiere ser adaptado a través de la labor interpretativa, a las exigencias propias del proceso contencioso-administrativo y, en especial, del proceso que culmina con la medida de suspensión de efectos de un acto administrativo.

En consecuencia considera esta Corte... que esa facultad genérica que consagra el dispositivo ya citado y que luego se concreta a través del llamado mandamiento de ejecución, debe entenderse referida en este ámbito, a la potestad que debe reconocerse al juez de lo Contencioso para adoptar las medidas y providencias necesarias para dirigir e impulsar, activar y fiscalizar el cumplimiento de su decisión, venciendo los obstáculos o la resistencia que opone el órgano administrativo al mismo. Entenderlo de otro modo llevaría al aserto, inaceptable, de que quedara prácticamente indefinida la resolución de las cuestiones sometidas al conocimiento de esta jurisdicción, desvirtuando la finalidad esencial que persigue su ejercicio: la satisfacción de las pretensiones que el interesado aduce frente a la administración.

De esta manera, atendiendo a que la principal consecuencia jurídica de la sentencia, es el efecto ejecutivo, esto es, la actividad tendiente a cumplir lo dispuesto en el fallo, con o sin la voluntad del obligado, se llega a concluir que puede el juzgador de lo Contencioso adoptar las medidas y providencias necesarias que se dirijan al cumplimiento de lo decidido, habida cuenta de la especial naturaleza de la pretensión deducida ante él” (“ Jurisprudencia Venezolana”; Ramírez & Garay, S.A; Tomo LXXIX; Caracas; 1.982; páginas 278).

En ocasiones, reiteramos, el fallo cautelar a través de la cual se suspenden provisionalmente los efectos del acto administrativo impugnado sólo beneficia al recurrente una vez que la Administración Pública realiza las actuaciones necesarias para el efectivo restablecimiento del *status quo* existente al momento del ser dictado el acto administrativo de gravamen. En propósito, la sala Político- Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de fecha 18 de Marzo de 1.993, sostuvo que se hallaba en el deber, “...en ejercicio de las

facultades que le otorgan los artículos 204 de la Constitución y 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fallos, de ser ello necesario (Sentencia del 98 de mayo de 1.991, caso: Saitanca), sin lo cual la ineficacia de aquellos haría ilusoria el acceso a la justicia”y, por esa circunstancia, la Corte Suprema de Justicia, ante la inercia del Municipio demandado, mediante comisión le ordenó al juzgado Superior en lo Civil, Contencioso-Administrativo, Tributario y Agrario de la Región Centro Occidental la “cabal e inmediata ejecución” del fallo cautelar a través del cual se habían suspendido los efectos particulares que habían declarado la caducidad de una concesión administrativa, “... en el sentido de que ponga a la actora en su condición de concesionaria, cualidad que detentaba a juicio del mismo Municipio al momento de dictar el acto impugnado...”y pueda, en consecuencia, según lo prevé el contrato, “asumir la explotación de la cantera” (caso David Montiel Guillén). La Corte, para garantizar la eficacia de un fallo cautelar, comisionó a un tribunal contencioso-administrativo de primera instancia para que pudiese al actor en posesión (precaria) de la cantera sobre la cual versaba el contrato cuya caducidad había sido declarada (consúltese en “Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; Tomo 3; Caracas; 1.993; página 153). En el caso de la especie, la obligación de hacer fue ejecutada forzosamente por el juez contencioso-administrativo.

V.
**CONSIDERACIONES EN TORNO A LA EJECUCIÓN DE LOS
FALLOS EN QUE EL ACTOR HACE VALER UNA PRETENSIÓN
DE CONDENA O “PRESTACIONAL” FRENTE A LA
ADMINISTRACIÓN. REFLEXIONES EN TORNO A LA
EJECUCIÓN FORZOSA DE LAS OBLIGACIONES DE DAR,
HACER Y NO HACER**

En segundo lugar, a través del ejercicio de una acción contencioso-administrativa el actor puede pretender exigirle a la Administración el cumplimiento de una obligación. Piénsese, *exempli gratia*, en el caso de un funcionario público de carrera que solicita la declaratoria de nulidad del acto administrativo de destitución que lo separó del cargo y, además, exige se le reincorpore al cargo que venía desempeñando, amén del pago de los salarios que se hubieran causado entre la fecha de su destitución y la fecha en que fue publicado el fallo definitivo, a título de daños y perjuicios. En esta hipótesis, la anulación del acto administrativo recurrido no resulta idónea, por sí sola, para satisfacer la pretensión del actor, ya que, como es evidente, la Administración debe realizar todos los trámites necesarios para que la reincorporación se haga efectiva y la indemnización acordada por el tribunal sea pagada.

En algunas oportunidades, el juez contencioso-administrativo puede sustituir la actuación que la Administración demandada se niega a realizar. Piénsese en el caso del contribuyente a quien no se le expide-o se le niega expresamente- la solvencia de impuesto solicitada, a pesar de no adeudarle suma alguna de dinero al Fisco. En este supuesto, a instancia de parte interesada, el tribunal puede, por una parte, decretar la nulidad de la negativa impugnada y, adicionalmente, puede disponer que el fallo sirva de sucedáneo de la solvencia que la Administración demandada se niega a expedir (el Artículo 217 del Código Orgánico Tributario dispone que el Tribunal en su fallo puede fijarle plazo a la Administración “ para que realice el trámite o diligencia o dispensará del mismo actor, previo afianzamiento del interés fiscal comprometido”).

Por tanto, cabe afirmar que en virtud del fallo judicial definitivo, la Administración podría verse obligada a realizar una prestación, esto es, a realizar una actividad –*lato sensu*- favorable a los intereses del particular. En estos casos, de acuerdo a la terminología empleada por González- Varas Ibáñez, la pretensión del articular recurrente puede ser calificada como una “pretensión procesal de carácter prestacional” (GONZALEZ - VARAS IBÁÑEZ, Santiago; Op. Cit.; página 146) De acuerdo al ordenamiento jurídico venezolano, de acuerdo a las circunstancias del caso, ese tipo de pretensión puede ser hecha valer de manera autónoma- *exempli gratia*, cuando se exige judicialmente el cumplimiento de un contrato-, o bien conjuntamente con la “pretensión procesal de anulación”. En este último caso, la pretensión del recurrente no se circunscribe única y exclusivamente a la anulación de un acto administrativo de gravamen. Por el contrario, en esta hipótesis, el particular hace valer una pretensión de condena y el juez puede conminar a la Administración Pública a un dar, un hacer o un no hacer. Precisamente por ello, salta a la vista que cuando el actor hace valer una pretensión, resulta necesario prever un mecanismo procesal idóneo para que, en caso de renuncia por parte de la administración, pueda exigírsele al juez el cumplimiento forzoso del fallo, incluso en contra de la voluntad de la Administración Pública demandada.

La ley no contempla ningún procedimiento, de obligatorio cumplimiento, que la administración Pública Nacional deba observar al ser condenada, mediante decisión judicial, al pago de una suma de dinero. Para evitar que la ejecución quede librada a la sola voluntad de la Administración demandada, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha recurrido a la analogía para dejar sentado que los fallos judiciales mediante los cuales se condene a la Administración al pago de sumas de dinero, deben ejecutarse de acuerdo a los trámites previstos en el Artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en vigor (Sentencias de fechas 12 de Mayo de 1.983 y 3 de Octubre de 1.990, casos Ana Marín de Ruiz y Alí Madrid Guzmán, respectivamente). En propósito, cabe citar el fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 7 de Octubre de 1.993 (caso Carlos Roberto Russo Gasparini), en el cual se dejó sentado cuanto sigue:

“...los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa dirimen conflictos entre los entes del estado y los particulares. En los casos de ejecución de sentencias en contra de los primeros, las reglas de ejecución previstas en el Código de Procedimiento Civil se alteran en virtud de las prerrogativas procesales de inembargabilidad de los bienes del Estado, consagrada en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en concordancia con artículo 227 de la Constitución que establece el principio de legalidad presupuestaria. Estos privilegios de la República son aplicables a los estados (artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público), a los Municipios (artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal); al Distrito Federal (artículo 33 de la Ley Orgánica del Distrito Federal), y a los demás entes del Restado cuyas leyes de creación consagren privilegios procesales *Con respecto a estos entes, la sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en virtud de la analogía ha aplicado como mecanismo de ejecución de sentencias el establecido en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para los casos de ejecución de sentencias condenatorias contra los Municipios* (autos de la Sala de fecha 9 de mayo de 1.991, caso IMAU; de fecha 29 de abril de 1.993, caso Cervecería de Oriente; y de fecha 13 de mayo de 1.993, caso Melo Solórzano. Este criterio ha sido acogido por el tribunal de la Carrera Administrativa” (“ Jurisprudencia de los Tribunales de Última Instancia”, Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; número 10; Caracas; 1.993; página 198).

Más aún, en resolución judicial de fecha 14 de Agosto de 1.986, en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo especial, la Corte Primera de lo Contencioso-

Administrativo, por aplicación analógica del Artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente *rationae temporis*, estableció que el juzgado *a-quo*- vale decir, el Tribunal de la Carrera Administrativa- podría "...aplicar analógicamente el Procedimiento de ejecución de fallos judiciales contra la Administración Municipal... "(Caso Alex Alberto Galué Mendoza, publicado en "Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo", Repertorio Mensual de Jurisprudencia; número 26-27; Caracas; 1.986; páginas 75 y 76).

Empero, debe destacarse que en caso de que resulte necesario proceder a la ejecución forzosa de la resolución judicial que condene a un "dar", la misma no puede versar sobre bienes del dominio público u otros bienes inalienables o inembargables (ENHER, Jorge; "Privilegios y Prerrogativas de la administración en el Contencioso Administrativo"; publicado en el "Liber Amicorum", Libro Homenaje a la Obra Científica y Docente del Profesor José Muci-Abraham; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.994; páginas 419 y siguientes). He aquí una importante limitación legal a los poderes de ejecución.

Adicionalmente, debe destacarse que las provisiones contenidas en los Artículos 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, constituyen excepciones al carácter continuado de la ejecución de las sentencias, regulados por los artículos 532 y siguientes del Código de Procedimiento Civil (Sentencia del 26 de junio de 1.985, caso José Alberto Totesaut, publicado en "Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia", Repertorio Mensual de Jurisprudencia"; Oscar Pierre Tapia; número 6; Caracas; 1.985; página 171).

El problema se torna más agudo cuando la pretensión hecha valer por el actor requiere o supone el cumplimiento de una obligación de hacer por parte de la Administración Pública. Sobre el particular, mediante sentencia del 16 de Julio de 1.987, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, bajo ponencia de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, dejó sentado que "...en el campo de lo Contencioso Administrativo llevar a cabo la ejecución de una sentencia representa un grave problema, sobre todo cuando ella impone a la Administración la carga de realizar algo (*facere*), y más específicamente, cuando se trata de la reincorporación de un funcionario por haber sido anulado el acto de retiro o destitución que lo efectara; por tanto, la solución del mismo no puede ser reproponer una nueva querrela... (para) lograr la ejecución de una sentencia definitiva. Una vía podría ser utilizar el querellante victorioso contra la Administración renuente al cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia, es la configurada en el ordinal 23 del Artículo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, denominada doctrinariamente "recurso de abstención o carencia"" ("Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo", Repertorio Mensual de Jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; número 37; 1.987, página 76 y 77). En criterio de la Corte Primera de lo Contencioso –Administrativo, contenido en sentencia de fecha 6 de Diciembre de 1.984, dicho recurso resulta procedente cuando existe "...una carga u obligación legal (concreta y precisa) que pese sobre la autoridad recurrida y a la cual la misma no haya dado cumplimiento" (Revista de Derecho Público, número 20; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.984; página 173). En el caso de la especie, la norma contentiva de la obligación concreta y específica a la cual alude la jurisprudencia sería la sentencia definitiva que estableció cuál es la regla de Derecho que disciplina el caso concreto. No obstante, debe destacarse que la solución propuesta por la Corte no garantiza tutela judicial efectiva, pues el recurso judicial contra las conductas omisivas de la Administración debe sustentarse, así lo ha dejado sentado la jurisprudencia, de acuerdo a los trámites

establecidos en los Artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (procedimiento judicial de anulación de los actos administrativos de efectos particulares). La solución no es, pues, satisfactoria.

Posteriormente, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, bajo ponencia –una vez más- de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, declaró procedente el recurso de amparo constitucional que había sido intentado por el actor para obtener el cumplimiento forzoso de un fallo contencioso-administrativo de anulación que previamente había declarado la ilegalidad de la decisión mediante la cual el Colegio de Bioanalistas del Distrito Federal y Estado Miranda le había negado a aquél la inscripción en esa corporación profesional (Revista de Derecho Público, número 29; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.987; páginas 122 y 123). En la Sentencia, de fecha 18 de Diciembre de 1.986, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, luego de establecer que la negativa de registro del Colegio de Bioanalistas del Distrito Federal y Estado Miranda se traducía en un incumplimiento del fallo de anulación y violaba el derecho constitucional al trabajo del actor –téngase presente que la colegiación habilita para el ejercicio de esa profesión-, le ordenó al Colegio inscribirse al actor como miembro de esa corporación dentro del lapso de diez (10) días, contados a partir de la publicación de la sentencia, y apercibió al Colegio que si dicho lapso vencía sin que se hubiere dado cabal cumplimiento a la orden de inscripción, el actor “... se tendrá como inscrito a todos los efectos legales”. Como se observa, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Amparo sobre Derechos y garantías Constitucionales, la Corte recurrió al recurso de amparo constitucional para ejecutar, de manera forzosa, una “obligación de hacer”.

Hallándose pendiente el proceso contencioso-administrativo de anulación, la Corte Primera de lo Contencioso –Administrativo había obtenido resultados análogos a los logrados con el mandamiento de amparo constitucional del 18 de Diciembre de 1.986, sobre la base del poder cautelar consagrado por el Artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Aludimos aquí a la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 21 de noviembre de 1.980, en virtud de la cual esa Corte suspendió los efectos del acto mediante el cual el Colegio Nacional de Periodistas le había negado al recurrente su inscripción en el antedicho colegio profesional y, complementariamente, le ordenó a ese Colegio que inscribiese al demandante provisionalmente, hasta tanto se dictase al fallo definitivo (Revista de Derecho Público, número 1; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1.980; página 149).

La ventaja de la segunda alternativa mencionada es evidente: La ejecución forzosa puede obtenerse a través de un procedimiento judicial breve y sumario. Empero, debe destacarse que, a nuestro entender, las opciones empleadas por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para sortear los obstáculos que los medios tradicionales de ejecución de los fallos contencioso – administrativo presentan, contravienen la “naturaleza” y “función” de esos dos procesos, que dejan de ser procesos de cognición para convertirse en procesos de ejecución.

Finalmente, en lo que al cumplimiento de obligaciones de hacer se refiere, la Sala Político – Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución fechada el 27 de Enero de 1.994, dejó establecido, invocando a Goldschmidt, que, a la luz del derecho positivo venezolano, no existía óbice alguno para que se propusieran contra la Administración

Pública “...las llamadas “acciones de mandamiento”, concebidas como aquellas dirigidas o encaminadas a obtener un mandato contra un órgano del Estado, al cual se le impone una conducta debida (vid. Cuenca, Humberto, “Derecho Procesal Civil”. U.C.V., 1.986, pág. 164) . Incluso el artículo 206 de la Constitución, contempla acciones para obligar a la Administración Pública a cumplir obligaciones de dar, hacer o no hacer, lo cual ratifica el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” (“Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, Repertorio Mensual de jurisprudencia; Oscar Pierre Tapia; Tomo 1; 1.994; página 95) . El fallo citado es una decisión aislada, que no ha sido ulteriormente explorada o analizada por nuestro más alto Tribunal.