

COMENTARIOS SOBRE LA EJECUTORIEDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA 405/2018 DE LA SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Ángel Alberto Díaz¹

Resumen: *La ejecutoriedad no es una novedad en los tiempos que corren, pero la dificultad que revela su puesta en práctica hace pertinente la mención sobre nuestro sistema de ejecución forzosa de actos administrativos, ello a los fines de concluir su eficacia frente a la contumacia de quien sea sancionado de acuerdo con la voluntad de la Administración Pública; ante el exiguu tratamiento legislativo para la materia, y a pesar de la mera referencia a decisiones administrativas que imponen una obligación dineraria, el pronunciamiento judicial que desde la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal de la República ha tenido lugar respecto al asunto es de necesaria consideración académica. En tal sentido, el presente escrito busca mostrar brevemente pero de manera crítica la postura expuesta por el supremo órgano judicial acerca del tema.*

Palabras clave: *Ejecución forzosa – Administración Pública – Acto administrativo – Multas.*

SUMARIO. A modo de introducción. I. La ejecución forzosa de actos administrativos, una aproximación a su fundamento. **II.** La ejecutoriedad en Venezuela. **III.** Actual doctrina jurisprudencial sobre la ejecución forzosa de actos administrativos que imponen obligaciones dinerarias.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Quien ha tenido contacto con el Derecho Administrativo seguramente se ha topado con una extraordinaria nota: las declaraciones de juicio, voluntad o constancia que, con arreglo a la legalidad, dicten los órganos administrativos crean, modifican y hasta suprimen situaciones jurídicas en forma plena, sin que resulte necesario el concurso de alguna otra autoridad. Entre la constelación de actuaciones jurídicas se erige la potestad de dictar Actos Administrativos, y estos propiamente constituyen, sin duda, una singularidad.

La peculiaridad aludida obedece a la esencial cualidad ejecutiva del proveimiento de la Administración Pública, característica esta que no puede afirmarse como privativa de las actuaciones de dicha organización, puesto

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2013).

que el Ordenamiento reconoce como ejecutivos a otros actos que proceden de actores diferentes, incluso fuera del ámbito *ius publicum* encontramos las letras de cambio y la hipoteca como claros ejemplos de títulos ejecutivos emitidos en virtud de relaciones de particulares y que corresponden indudablemente al Derecho Privado.

Que el Acto Administrativo produzca los efectos perseguidos sin necesidad de su homologación por un juez, describiendo así un inusitado tratamiento frente a la generalidad de títulos ejecutivos, no agota su particularidad, sino que acompañando a su independiente eficacia se observa otro formidable aspecto, su ejecutoriedad; esto es en pocas palabras, la realización fáctica por la propia Administración Pública de lo que acordó como tutora del interés colectivo. Y precisamente este último asunto es digno de todos los calificativos empleados en las líneas que preceden, ya que, como bien lo refiere CASSESE², significa una verdadera excepción a la prohibición de hacer justicia por sí mismo, lo cual, ante un fatuo e irreflexivo examen, podría parecer una contradicción a la convivencia social.

Que la Administración Pública pueda desplegar actuaciones materiales para hacer cumplir su pronunciada voluntad sin el apoyo de la judicatura, venciendo incluso por la fuerza la resistencia que pueda afrontar su natural cumplimiento, es un elemento vital del Derecho Administrativo, el cual, no supedita la existencia misma de la disciplina jurídica pero sí denota uno de sus rasgos medulares; y justamente, la decisión judicial cuyo bosquejo da pie a los párrafos que siguen muestra la posición fijada desde la Sala Política Administrativa del Máximo Tribunal patrio sobre la ejecutoriedad de actos administrativos que imponen la obligación de pagar una suma de dinero.

I. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, UNA APROXIMACIÓN A SU FUNDAMENTO

Sin pretender redundar sobre los ingentes aportes que la doctrina ha expuesto respecto al tema aludido en el rótulo del presente apartado, ni la asunción de postura alguna que tilde de insuficiente la tinta empleada con tal propósito, es prudente mencionar en qué consiste la ejecutoriedad de los actos administrativos como principio cardinal del Derecho Administrativo³; así tenemos que la misma es un exorbitante privilegio en virtud del cual las

² Cfr. Sabino Cassese: *Las bases del Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1994, pp. 269.

³ Es compartida en este opúsculo la visión expuesta en Gustavo Linares Benzo: "El principio cardinal. La ejecutoriedad de los actos administrativos". *Anuario de Derecho Público*. N° 1. Universidad Monteávila. Caracas, 2007, pp. 245-276.

autoridades administrativas pueden materializar sus decisiones aún contra la voluntad de los particulares haciendo uso de medios coactivos de ser el caso.

Conviene dejar claro que ese *privilegio de la ejecución de oficio*⁴ cobra sentido en relación con los “actos administrativos que imponen deberes y restricciones a los particulares”⁵ y no para aquellos cuya puesta en práctica revela innecesario recurrir a la fuerza, siendo ejemplos de los últimos, la designación de un funcionario público o la revocación de una beca⁶, y, tomando partido por un criterio distinto al dominante entre nosotros⁷, es de destacar que el fundamento jurídico de la *exécution forcée* deriva “del carácter público de la actividad que tiende a satisfacer mediante tal acto”⁸, tal como lo sostiene RANELLETTI⁹ al esgrimir lo siguiente:

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 que 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 de poder público, al que les 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.

Así las cosas, resulta prudente indicar cómo se exterioriza la referida ejecutoriedad de actos administrativos, y tal cuestión responde a la posición adoptada por el ordenamiento jurídico vigente en un determinado momento y territorio de entre por lo menos dos disímiles sistemas: bien sea judicial, bien sea administrativo¹⁰.

⁴ Expresión con que calificada doctrina también se refiere al asunto que da lugar a este escrito, cfr. Roberto Dromi: *Tratado de Derecho Administrativo [Archivo de ordenador]*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1998, p. 228.

⁵ Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2008, p. 169.

⁶ Agustín Gordillo: *Tratado de Derecho Administrativo Tomo 3*. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2004, p. 208.

⁷ Cfr. Allan Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2002, p. 205.

⁸ Miguel Marienhoff: *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II [Archivo de ordenador]*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1982, p. 151.

⁹ Ranelletti citado en M. Marienhoff, *op. cit.*, p. 151.

¹⁰ Cfr. Rafael Badell Madrid: “La ejecución administrativa de los actos administrativos y la garantía de los derechos constitucionales”. *Los efectos y la ejecución de actos administrativos*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2005, pp. 262-264.

Propio de los países anglosajones tenemos un *sistema judicial de ejecución forzosa de actos administrativos* según el cual, siempre que no exista norma con rango legal que autorice a los órganos administrativos a ejecutar sus decisiones, sólo un órgano jurisdiccional, generalmente con competencia en materia penal y que controla la juridicidad del acto cuya realización se pretende, impone la pena aplicable hasta que se satisfaga la voluntad administrativa, esto por “haber sido concebido el Juez en el Estado liberal de Derecho como protector de aquellos derechos [fundamentales] y único órgano del Estado con poder de desconocerlos o quebrarlos”¹¹ y a su vez, por el riesgo que supondría el licencioso despliegue de acciones materiales por parte de la Administración Pública “al ser depositaria de la fuerza pública, pues puede emplearla fácilmente en su beneficio”¹² so pretexto de lograr el fin comentado; a la par, en países alineados al Derecho Administrativo continental, como España por ejemplo, rige un *sistema administrativo de ejecución de forzosa del proveimiento administrativo*, de acuerdo con el cual los agentes de la Administración Pública cuentan con la posibilidad de ejecutar las decisiones que profieran sin tener que acudir al ámbito judicial, denotándose la importancia de la *autorité de chose décidée*¹³ que reviste al acto administrativo, en el entendido de que “la imperatividad y la autotutela se apoyan en principios, no escritos, que el Estado contemporáneo ha heredado del Estado Absoluto”¹⁴.

II. LA EJECUTORIEDAD EN VENEZUELA

La forma en que tendría lugar la ejecutoriedad de actos administrativos se supeedita a lo determinado por el derecho vigente, y conforme a lo dispuesto para la materia en la especial Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo¹⁵ (LOPA), como regla general la aludida ejecución forzosa en la República Bolivariana de Venezuela radica en cabeza de la Administración Pública tal como lo prevé el artículo 79 del referido instrumento normativo al establecer que “La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial”. Con arreglo a los inequívocos términos planteados en el precepto cuya transcripción antecede, y así también, los que constituyen la norma jurídica contenida en el

¹¹ José Parada Vázquez: “La ejecutoriedad de los actos administrativos”. *Los efectos y la ejecución de actos administrativos*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2005, p. 233.

¹² Georges Vedel: *Derecho Administrativo*. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, 1980, p. 168.

¹³ Vedel citado en Jaime Vidal Perdomo: “La ejecutividad de los actos administrativos: su presunción de legalidad y legitimidad”. *Los efectos y la ejecución de actos administrativos*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2005, p. 207.

¹⁴ Giannini citado en R. Badell Madrid, *op. cit.*, p. 263.

¹⁵ Publicada en Gaceta Oficial de la República N° 2.818 Extraordinario de fecha 01-07-1981.

artículo 8 *eiusdem*, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia ha puesto de manifiesto la adopción del sistema administrativo en el caso patrio, pudiendo señalarse como ejemplo de tal postura la sentencia Nro. 00990 de fecha 14-08-2013 dictada por la Sala Político Administrativa¹⁶.

Se trata pues de un arraigado principio que para su puesta en marcha no exige el carácter irrevocable del acto administrativo ni se enerva por el ejercicio de mecanismos para su impugnación, teniendo como únicos supuesto de excepción, de acuerdo con los artículos 79 *in fine* y 87 de la LOPA, la atribución legal expresa sobre la ejecutoriedad a favor de la autoridad judicial respecto a una específica cuestión o la declarada suspensión de efectos en sede ejecutiva o judicial de lo acordado por los órganos administrativos. Claro está, lo hasta ahora expuesto cobra verdadera relevancia ante la contumacia que muestre el administrado al incumplir la obligación o prohibición que se le haya impuesto a través de un acto administrativo, y frente a tal panorama, por más olvidado que pareciera este asunto, el legislador nacional pautó en el artículo 80 de la mencionada Ley cómo debe proceder la Administración Pública para ejecutar sus actos contra la voluntad de quienes fueran sus destinatarios, así se indica:

Artículo 80: La ejecución forzosa de actos por la administración se llevará a cabo conforme a las normas siguientes:

1. Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la administración o por la persona que esta designe, a costa del obligado.
2. Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, en el caso de que persista en el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que se le hubieran aplicado, concediéndole un plazo razonable, a juicio de la administración, para que cumpla lo ordenado. Cada multa podrá tener un monto de hasta diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta.

Asimismo, debe dejarse claro que el privilegio de la ejecutoriedad no se traduce (ni debe traducirse) en una disoluta potestad de la Administración Pública que en definitiva delate el reprobable uso arbitrario de su poderío, o peor aún, el maquiavélico empleo de la coacción estatal al servicio de los privados intereses de sus agentes, en tal sentido, del contenido de los artículos 78, 74 y 12 de la LOPA respectivamente se concluye que no puede haber ejecución forzosa de acto administrativo alguno sin que previamente haya sido dictada tal decisión, y, aunque la literalidad del instrumento normativo

¹⁶ Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/agosto/00990-14813-2013-2012-1627.HTML>

no lo establezca con rigurosa formalidad, es evidente que antes de la realización de actuaciones materiales por órganos de la Administración Pública dicho acto debe haber sido efectivamente notificado o publicado, y además, resulta prudente la concesión de un plazo razonable al destinatario del mismo para que lo cumpla voluntariamente, todo ello sin desconocer que la proporcionalidad y adecuación son elementos ineluctables de las medidas administrativas que se adopten para la ejecución forzosa.

III. ACTUAL DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPONEN OBLIGACIONES DINERARIAS

Mediante sentencia Nro. 00405 de fecha 10 de abril de 2018¹⁷ la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia como máximo órgano de la denominada jurisdicción contencioso administrativa determinó cómo debe proceder la Administración Pública a los fines de ejecutar forzosamente aquellos actos administrativos en los que acordó la imposición de sanciones pecuniarias, fijando tanto el procedimiento como la vía procesal apropiada para el correspondiente cobro de las cantidades dinerarias, decisión judicial esta que ha servido de fundamento a no menos de cuarenta sentencias¹⁸ de la misma Sala, lo que la reputa inexorablemente como un verdadero precedente.

En la comentada decisión la Sala enuncia el disímil régimen en cuanto a la ejecutoriedad de actos administrativos que representen un crédito consistente en un monto líquido y exigible de dinero a favor de la Administración Pública en atención a que su naturaleza sea tributaria o no, dejando claro para el primer supuesto que la ejecución forzosa se llevaría a cabo mediante el desarrollo del procedimiento de *Cobro Ejecutivo* encontrado en los artículos 290 y siguientes del Código Orgánico Tributario¹⁹ (COT) pese a la inexplicable referencia a lo dispuesto “en el artículo 170” del aludido Código que se delata en el cuerpo de dicha sentencia, y, para el segundo escenario, “la posibilidad de que la Administración ante el intento frustrado en ejecutar sus propias decisiones deba requerir a los órganos jurisdiccionales la protección necesaria” ya que “en el ordenamiento jurídico venezolano existe una vía judicial de naturaleza ejecutiva idónea para lograr el pago de multas y sanciones de carácter pecu[ni]arias emitidas por la Administración

¹⁷ Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/209408-00405-11418-2018-2017-0929.HTML>

¹⁸ Véase entre otras, las sentencias Nros. 00544/2018, 00716/2018, 00641/2018, 00908/2018, 01085/2018 y 01142/2018.

¹⁹ Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.152 Extraordinario de fecha 18-11-2014.

Pública, la cual es la demanda de créditos fiscales no tributarios establecida en el Código de Procedimiento Civil”.

Pautar lo que en definitiva significa un remate en sede administrativa con patentes características de generosidad para con la autoridad tributaria²⁰ no es un criterio que exalte la inventiva del órgano judicial, puesto que el mencionado cobro debe ventilarse ante el Fisco desde la entrada en vigencia del COT, pero al menos es un pronunciamiento expreso que impregna de certeza al ámbito. Distinta es la valoración que puede hacerse sobre la solución planteada por la instancia jurisdiccional en el caso de un crédito no tributario a favor de la Administración Pública contenido en un acto administrativo y cuya satisfacción no ha podido tener lugar de acuerdo con los mecanismos previstos en el artículo 80 de la LOPA, pues la selección de un específico procedimiento judicial para tan singular asunto no cuenta con parangón.

La innovadora postura asumida por la Sala, sin siquiera referir la necesaria observancia de las formas de constreñir al particular conforme al ya varias veces mencionado artículo 80 de la LOPA, establece palmariamente que, ante el último de los supuestos aludidos en el párrafo que directamente antecede, y luego de la emisión de la respectiva *planilla de liquidación* cuya notificación es insalvable, debe tramitarse la pretensión a través del procedimiento de *ejecución de créditos fiscales* descrito en los artículos 653 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, y justamente esa conclusión (sin obviar el contexto de la demanda incoada que derivó en la sentencia comentada) debe llamar a una reflexión profunda desde el punto de vista académico y por los operarios estatales, siendo de cuestionar por ejemplo, si esta decisión más allá de desempolvar algunas normas adjetivas contrajo, al menos para el tema, el alcance del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, o también, si los mecanismos administrativos de ejecución directa o indirecta para ejercer la coacción administrativa según la LOPA resultan tan irrisorios que su verificación poco importa para requerir el auxilio judicial.

²⁰ Véase el contenido del artículo 300 del Código Orgánico Tributario en contraste con lo dispuesto en el artículo 547 del Código de Procedimiento Civil.