

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA EJECUCIÓN FORZOSA DE SENTENCIAS DE CONDENA COMO
REQUERIMIENTO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA FRENTE A LAS
PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO**

**Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al
Grado de Especialista en Derecho
Administrativo**

Autor: Olga Gisela López López

Asesor: Jesús Alexander Salazar G.

Caracas, 24 de Febrero de 2011

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

ACEPTACION DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada Olga Gisela López López, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título tentativo es: **La Ejecución Forzosa de Sentencias de Condena como Requerimiento de Tutela Judicial Efectiva frente a las Prerrogativas de la Administración Pública en el Contencioso Administrativo Venezolano**; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Barinas, a los 10 días del mes de Junio de 2010.

**Abog. Jesús Alexander Salazar González
CI. V-12.918.859**

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA EJECUCIÓN FORZOSA DE SENTENCIAS DE CONDENA COMO
REQUERIMIENTO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA FRENTE A LAS
PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO**

Por: Olga Gisela López López

Trabajo Especial de Grado de Especialista en Derecho Administrativo,
aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello” por el jurado
abajo firmante, en la Ciudad de Caracas, a los 24 días del mes Febrero del
año 2011.

DEDICATORIA

A Dios, por ser mi luz y fortaleza

A mi padre, siempre presente

A mi madre, hermanos, cuñados, sobrinos y ahijados, por su cariño y confianza

A los amigos y compañeros: Nelda, Sandra, Moisés y especialmente María Andreína Gutiérrez

A mi compañero de vida, Pedro Carvajal por su apoyo, y comprensión

RECONOCIMIENTO

Al Abogado Jesús Alexander Salazar González, por su colaboración, asesoría y orientación.

INDICE GENERAL

	Pág
Aprobación del Asesor	ii
Aprobación del Jurado Examinador	iii
Dedicatoria	iv
Reconocimiento	v
Indice General	vi
Resumen	viii
Introducción	1
CAPITULO I	
CONSIDERACIONES SOBRE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	
Noción de la tutela judicial efectiva	9
Régimen Constitucional	19
Derechos que comprende la tutela judicial efectiva.	21
Derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales	33
Derecho a obtener decisiones motivadas, congruentes y no erróneas	35
Derecho a recurrir de la decisión judicial	39
Derecho de ejecución de la sentencia	44
CAPITULO II	
EFECTOS Y ALCANCE DEL INCUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LA SENTENCIA DE CONDENA POR LA ADMINISTRACION PUBLICA	
Incumplimiento fundado en el principio de congruencia en las sentencias de condena	55
Contravención basada en la opcionalidad	59
CAPITULO III	
REGIMEN DE LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE LA EJECUCION DE SENTENCIAS DE CONDENA	
Normas contenidas en la Constitución de la República	

Bolivariana de Venezuela de 1999	63
Disposiciones normativas establecidas en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal	63
La inembargabilidad del patrimonio de la República y demás entes a quienes resulte extensible esta prerrogativa	71
El Principio de legalidad presupuestaria	81
CAPITULO IV	
LIMITACIONES DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LA EJECUCION FORZOSA DE LA SENTENCIA DE CONDENA CONTRA LA ADMINISTRACION	
Principio de separación del Poder Público en ramas.	85
Dogma del carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa	90
El Principio de continuidad de los servicios públicos	91
CAPITULO V	
EL INTERES GENERAL FRENTE AL INTERES PARTICULAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA	
Adecuación de las prerrogativas de la Administración a los principios constitucionales que exigen que la ejecución de la sentencia sea un acto jurisdiccional	103
Posibilidad de desaplicación por inconstitucionalidad de las normas legales que establecen las prerrogativas a favor de la Administración	118
CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN	122
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	131

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA EJECUCIÓN FORZOSA DE SENTENCIAS DE CONDENA COMO
REQUERIMIENTO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA FRENTE A LAS
PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO**

Autor: Olga Gisela López López
Asesor: Jesús Salazar González
Fecha: Junio de 2010

RESUMEN

El derecho fundamental contenido en el artículo 26 del Texto Constitucional comprende, el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, a obtener una decisión motivada, recurrir de ésta y ejecutar la sentencia. Sin embargo, frente al incumplido voluntario del fallo por la Administración, bien por tratarse de una sentencia marco o porque aún impuesta una obligación concreta, la misma es opcional, lo que en la práctica se ha limitado a la imposición de multas que no restablecen la situación jurídica infringida del justiciable, vulnerando así el derecho a la tutela judicial efectiva.

Lo anterior requiere del juez contencioso administrativo la ejecución forzosa de la sentencia, frente a lo cual éste encuentra limitaciones derivadas del principio de separación del Poder Público en ramas, la continuidad de los servicios públicos y la aparente discordancia entre el régimen de la Administración Pública previsto en el Texto Constitucional y las disposiciones de otras leyes respecto a la inembargabilidad del patrimonio de la República y el principio de legalidad presupuestaria. Por esa situación, en la presente investigación se analizó la ejecución forzosa de sentencias de condena como requerimiento esencial de la tutela judicial efectiva frente a las prerrogativas procesales de ciertos entes públicos. De acuerdo a los objetivos propuestos se realizó una investigación monográfica a un nivel descriptivo; utilizando técnicas propias de la investigación documental. Con base a lo cual se concluyó que efectivamente las prerrogativas de la Administración constituyen un obstáculo para la ejecución forzosa de sentencias de condena, lo cual menoscaba el derecho a la tutela judicial efectiva.

Descriptores: tutela judicial efectiva, ejecución forzosa, prerrogativas, sentencia de condena.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) tanto en su Exposición de Motivos como en sus artículos 2 y 3, consagra la justicia como valor fundamental de toda actuación de la vida social y, como fin de la actividad del Estado; por tanto dicho elemento axiológico trasciende todo ordenamiento jurídico tras encontrar un conducto de expresión en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Este principio, contenido en el artículo 26 del Texto Constitucional, implica el derecho a instar la actividad jurisdiccional en procura de una decisión sobre la pretensión incoada, esto es, el derecho de acceso a la justicia, lo cual presupone mecanismos procesales idóneos y efectivos, sin formalismos innecesarios o no esenciales; igualmente envuelve la existencia y aplicación de un proceso debido y, una vez producida la decisión, conlleva el derecho a la efectividad de la decisión judicial, ya que ésta no será eficaz y en consecuencia la pretensión procesal del justiciable no será satisfecha si lo decidido no es ejecutado.

Dadas las condiciones que anteceden, frente a la actividad o inactividad lesiva de la Administración, el justiciable en procura del restablecimiento de

la situación jurídica subjetiva infringida, insta a la jurisdicción mediante la presentación de la demanda contentiva de la pretensión, por medio de la cual se materializa la acción, para que el orden jurisdiccional contencioso administrativo a través del órgano competente, conforme lo prevé el artículo 259 de la CRBV y el artículo 21.18 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela (LOTSJRBV); analice el fondo de la pretensión, estimándola o desestimándola de acuerdo al derecho objetivo, aplicando así el principio antes invocado y expresando esa decisión en una sentencia, la cual atendiendo a la pretensión incoada, puede ser declarativa, constitutiva o de condena, pudiendo a través de ésta última tipología imponer a la Administración una actuación concreta de dar, hacer o no hacer.

Se observa que no siempre el supuesto jurídico expuesto se materializa, ya que una vez producida la decisión y agotada la fase de ejecución voluntaria por parte de la Administración, encontramos a un justiciable con un fallo que le es favorable, pero aún ineficaz por falta de cumplimiento, lo que ocasiona insatisfacción de la pretensión procesal por él incoada, bien por tratarse de una sentencia marco en la cual el juez ha condenado a la Administración en términos generales o porque aún imponiéndole una obligación concreta la misma sea opcional, frente a la cual la Administración puede decidir cómo pagar y, pese a que la ejecución forzosa puede producirse a través de

prestaciones económicas equivalentes, que en la práctica se ha reducido a la imposición de multas coercitivas que no restablecen la situación jurídica infringida, produciéndose una transgresión de la tutela judicial efectiva, que conlleva al quebrantamiento de un derecho fundamental y, con ello a la inobservancia de la justicia como fin del Estado.

Además, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la ejecución de sentencia es un deber inexorable del juez, por lo que frente a la omisión de la Administración en el cumplimiento voluntario de la sentencia de condena, fundado en muchos casos en el principio de congruencia en las sentencias marco y en la opcionalidad, se requiere del juez contencioso administrativo la ejecución forzosa de la sentencia que condena a la Administración.

No obstante, el juez contencioso administrativo en cumplimiento de su deber de ejecutar lo juzgado, se enfrenta con ciertos dogmas, a saber: las limitaciones del poder de sustitución del juez sobre la Administración, derivadas del principio de separación del Poder Público en ramas, conforme al cual el Poder Judicial no puede interferir en los asuntos de la Administración sustituyéndose en la voluntad de ésta y, las restricciones derivadas del principio de continuidad de los servicios públicos.

Igualmente, lucen como obstáculos a la función de decidir y ejecutar lo juzgado, la confrontación existente entre los derechos constitucionales a la igualdad y a la tutela jurisdiccionalmente efectiva y la aparente discordancia entre el régimen de la Administración Pública previsto en el Texto Constitucional y las disposiciones de otras leyes respecto a la inembargabilidad del patrimonio de la República y el principio de legalidad presupuestaria

Finalmente, aunado a lo anterior, el desequilibrio en la ponderación del interés general frente al interés particular, también deviene en obstáculo para la ejecución forzosa de la sentencia de condena.

Tanto el foro jurídico como los operadores de justicia y los justiciables partícipes de la jurisdicción contencioso administrativa coinciden en la necesidad de procurar la eficacia de las sentencias de condena producidas en el marco del proceso contencioso administrativo desarrollado entre el ciudadano y las Administraciones Públicas investidas de extravagantes prerrogativas, que dificultan la labor jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Ante la situación planteada, se realizó la presente investigación orientada a analizar la ejecución forzosa de sentencias de condena, considerando que

dicha fase procedimental constituye el último de los elementos de la tutela judicial efectiva, requisito esencial para la satisfacción de la pretensión incoada por el justiciable, el cual una vez que ha instado la jurisdicción se encuentra asistido de un derecho contenido en la decisión pero que en virtud de los obstáculos a los cuales se enfrenta el juez contencioso administrativo en el cumplimiento de su inexorable deber de ejecutar lo juzgado, se ve impedido de llevar a efecto lo fallado, produciéndose así el quebrantamiento del derecho a la tutela judicial efectiva.

Para lograr el objetivo planteado, se procedió a determinar la efectividad de la decisión judicial como el último de los elementos constitutivos del derecho a la tutela judicial efectiva. Igualmente se establecieron los efectos y alcance del incumplimiento voluntario de la sentencia de condena por la Administración Pública.

Precisado lo anterior, se determinaron las prerrogativas de la Administración Pública ante la ejecución de sentencia; asimismo se identificaron las limitaciones del juez contencioso administrativo para la ejecución forzosa de la sentencia, frente a lo cual la jurisdicción debe procurar conciliar los privilegios de la Administración con los principios constitucionales que exigen que la ejecución del fallo sea un acto jurisdiccional; finalmente se procedió a

contrastar el interés general frente al interés particular en el cumplimiento de la sentencia.

Para lograr, los objetivos propuestos, el presente trabajo se abordó desde una perspectiva teórica para lo cual nos apoyamos en la doctrina, la legislación aplicable y la jurisprudencia.

En este propósito, se espera que los resultados de la investigación constituyan un complemento teórico que pueda contribuir a la solución del problema planteado.

De esta manera, de acuerdo a los objetivos propuestos se realizó una investigación monográfica a un nivel descriptivo; utilizando técnicas propias de la investigación documental, lo que ayudo en la elaboración de un esquema de investigación estructurado en cinco capítulos, cuya información contenida en cada uno de éstos, es la siguiente:

El Capítulo I, contiene lo referente a las consideraciones generales sobre la tutela judicial efectiva, definiendo la noción de tutela judicial efectiva, régimen Constitucional de la misma, así como también los derechos que ésta comprende.

El Capítulo II, comprende los efectos y alcance del incumplimiento voluntario de la sentencia de condena por la Administración Pública, haciendo

referencia al principio de congruencia en las sentencias de condena y principio de opcionalidad.

El Capítulo III, hace referencia al régimen de las prerrogativas de la Administración Pública ante la ejecución de sentencias de condena, verificando la normativa Constitucional frente a las disposiciones normativas establecidas en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Examinando la inembargabilidad del patrimonio de la República y demás entes a quienes resulta extensible esta prerrogativa junto al principio de legalidad presupuestaria.

El Capítulo IV, abarca las limitaciones que enfrenta el juez contencioso administrativo para la ejecución forzosa de la sentencia de condena, tomando en cuenta el principio de separación del Poder Público en ramas, junto al dogma del carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa y finalmente el principio de continuidad de los servicios públicos

El Capítulo V, discierne sobre el interés general frente al interés particular en el cumplimiento de la sentencia, confrontando la adecuación de las prerrogativas de la Administración a los principios constitucionales que exigen que la ejecución de la sentencia sea un acto jurisdiccional. Analizando además la posibilidad de desaplicación por inconstitucionalidad de las normas legales que establecen las prerrogativas a favor de la Administración

Lo anterior, permitió obtener una amplia visión de la persistente transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva derivada de la ineficacia de la

ejecución forzosa de sentencias de condena frente a las prerrogativas de ciertas Administraciones Públicas en el orden contencioso administrativo venezolano,

En consecuencia, se realizó una conclusión general, donde se demostró la consecución tanto de objetivo general como de los objetivos específicos de la investigación; conclusión ésta de la cual derivaron una serie de razonamientos que le sirvieron de fundamento y que generaron la respuesta a la pregunta de la investigación: ¿cómo puede hacerse eficaz el derecho a la tutela judicial efectiva en la ejecución forzosa de sentencias de condena frente a las prerrogativas de la Administración Pública en el contencioso administrativo venezolano?

CAPITULO I

CONSIDERACIONES SOBRE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Noción de Tutela Judicial Efectiva

Abordar el análisis y comprensión del concepto de tutela judicial efectiva, exige aunque someramente considerar sus antecedentes; al respecto Acevedo (2003, 227), enseña:

“... el derecho a la tutela judicial efectiva ha sido establecido con el más alto rango en las modernas Constituciones. Como ejemplo de ellas se encuentran la Constitución de Alemania, donde está prevista en el artículo 19, IV de la Ley Fundamental de Bonn; en España, en el artículo 24.1 de la Constitución; en Italia, en los artículos 24 y 113 de su Constitución, y en Venezuela, se incorporó en Diciembre de 1999, en los artículos 26 y 257...”

Sin embargo, es de observar que los orígenes de este principio según señala Ortiz (2001, citado por Acevedo, 2003, 227) deben buscarse en el artículo 24 de la Constitución de Italia de 1947 y en los artículos 19.4 y 103.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

Por su parte, la Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, en su artículo 24.1 establece: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

Como se observa, la Constitución Española en 1978 también incluyó como principio de rango constitucional, la tutela judicial efectiva, con lo cual se produjo un cambio en el sistema de justicia administrativa, específicamente en el sistema de medidas cautelares y de ejecución de sentencias contra la Administración (Hernández Mendible, citado por Acevedo 2006, 227).

Así, en este orden de ideas, Acevedo (2006, 232), define la tutela judicial efectiva, del modo que sigue:

“...no es sino el principio según el cual cualquier persona puede y debe ser protegida y amparada en el ejercicio pacífico de sus pretensiones ante la Justicia para que esas pretensiones le sean satisfechas. Lo que no quiere decir aceptadas, sino resueltas razonadamente con arreglo a Derecho y en un lapso de tiempo también razonable, a lo largo de un proceso en el que todas las personas titulares de derechos e intereses afectados por esas pretensiones puedan alegar y probar lo pertinente a la defensa de sus respectivas posiciones...”

En el régimen jurídico venezolano, entre los derechos constitucionales procesales también se encuentra el derecho a la tutela judicial efectiva, respecto al cual la Constitución de 1961, hacía alusión de manera vaga e imprecisa, por cuanto no lo calificaba expresamente como tal, limitándose a regular en el otrora artículo 67, el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales y a obtener pronunciamiento; y en los derogados artículos 68 y 69, regulaba el derecho a la defensa y el derecho a ser juzgado por jueces naturales, respectivamente.

Sin embargo, ya con anterioridad según Bello y Jiménez (2006, 59), respecto a los antecedentes de nuestro objeto de estudio, se sostuvo:

“...la Ley Aprobatoria de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ‘Pacto de San José de Costa Rica’, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 31.256 de fecha 14 de junio de 1977, en su artículo 8° se refiere a las ‘Garantías Judiciales’, que conforme al artículo 23 de la vigente Constitución -1999- tiene jerarquía constitucional...”

Dadas las consideraciones que anteceden, es de observar que los referidos instrumentos normativos contemplan la tutela judicial efectiva, y además ésta es reconocida por casi todas las Declaraciones y Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 2.3.14), y el Convenio Europeo para la

Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales (artículo 6), en el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6).

Así, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), acoge en su artículo 26, los principios fundamentales que deben prevalecer en los procesos judiciales, al establecer que:

“...Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles...”

Según se ha citado, el derecho a la tutela judicial efectiva incorporado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), comprende los principios relativos al derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, a obtener una sentencia razonada, motivada, congruente y que no sea jurídicamente errónea, a recurrir de las decisiones perjudiciales y a ejecutar las decisiones judiciales una vez que hayan quedado definitivamente firmes.

Al respecto, Moros (2006, 316), manifestó:

“Este derecho alcanza implícitamente dentro de su contenido a otros derechos fundamentales como lo son a) el derecho de acceso a la jurisdicción que se encuentra expresamente mencionado en el aludido artículo 26. b) el derecho a la defensa y al debido proceso, los cuales han sido expresamente desarrollados en el artículo 49 constitucional, y c) el derecho a una decisión oportuna y eficaz (...), el cual, a su vez comprende el derecho a la tutela cautelar de las partes en juicio y el correlativo poder cautelar general del juez para asegurar la efectividad del fallo definitivo”.

Por su parte, Picó (1997, 40) en relación a la noción de tutela judicial efectiva nos comenta:

“...no es un concepto genérico dentro del cual se hayan de entender insertos derechos que son objeto de otros preceptos constitucionales distintos como es, por ejemplo, el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, siendo posible la violación de los dos derechos incluso en relación de causa a efecto, pero jurídicamente no es admisible una implicación recíproca por la que se afirma la existencia de una lesión porque se haya producido también la otra”.

En el orden de las consideraciones anteriores, se entiende que la tutela judicial efectiva comprende un elenco de derechos; sin embargo, es necesario establecer qué debe entenderse por tutela judicial. Al respecto Bello y Jiménez (2006, 42) manifiestan que:

“Tutela Judicial Efectiva no permite ofrecer un concepto o definición única, unitaria, sólida y que ampare o comprenda todos sus elementos, pues precisamente la amplitud de sus elementos componentes, es lo que debe entenderse por tutela judicial efectiva, de manera que resulta más fácil referirse a la noción de tutela judicial efectiva, como un conjunto de derechos constitucionalizados que permiten obtener una justicia tutelada por el estado de manera efectiva”.

Por su parte, Escovar (2001, citado por Bello y Jiménez, 2006, 48) opina que:

“...el concepto es de raigambre española y se encuentra estrechamente vinculado con la indefensión, involucrando a otros principios como son: a) el derecho de acceso a los tribunales; b) el derecho a la efectividad de las decisiones judiciales; y c) el derecho al ejercicio del recurso previsto en la Ley”.

Asimismo, Badell (2004), sostiene respecto a la noción de tutela judicial efectiva, lo que de seguidas se reproduce: “La tutela judicial efectiva se constituye como el derecho del cual gozan los particulares de acceder a la justicia para que su causa sea oída, equitativa y públicamente, dentro de un plazo razonable y por un tribunal independiente e imparcial”.

Tal como se infiere, la tutela judicial efectiva comprende una serie de elementos que se van verificando a lo largo del desarrollo de la misma, es por ello que en opinión del profesor González (1989, citado por Badell, 2004),

ésta “tiene tres fases que involucran el acceso a la jurisdicción, el proceso como tal y la sentencia y su eficacia”.

Respecto a la naturaleza y características de la tutela judicial efectiva Gui Mori (1995, citado por Acevedo, 2003, 233), la clasifica señalando que:

“Es un derecho fundamental, en cuanto a su obligatoriedad, condición de fundamento de la persona y de la sociedad, en cuanto a su interpretación con arreglo a la doctrina internacional, en cuanto a su respeto y vinculación por los poderes públicos y reserva de ley (...) Es un derecho público subjetivo, es un interés jurídicamente protegido esgrimible frente al Estado (...) responsable del servicio de la Administración de Justicia. Es un derecho de configuración legal (...) no puede ejercerse al margen del procedimiento legalmente establecido”.

En ese mismo orden de ideas, el citado autor continúa arguyendo lo siguiente:

“...incluye como contenido básico el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta a las pretensiones planteadas que sea motivada y fundada en derecho... De contenido amplio; todo tipo de acciones, fundadas en derecho como base de una pretensión, deben tener cabida en la tutela judicial efectiva. De normatividad inmanente (...) de él se derivan y forman otros conceptos o principios, por ejemplo la subsanación, conservación, proporcionalidad, acceso al proceso, derecho a los recursos, derecho a la ejecución de la sentencia...”

Posteriormente, afirma que además de los atributos anteriores, es:

“De faceta tuitiva: Significa que los jueces deben ser los primeros garantes de la tutela judicial efectiva...”

Instrumental: suele ser el instrumento indispensable para la defensa de otros derechos e incluso de otros derechos fundamentales.

Irrenunciable: es inherente a la condición de la persona como titular de dichos derechos”.

Finalmente, un elemento muy importante en atención al tema bajo análisis es el equilibrio, considerando que la tutela judicial efectiva tiene su límite en los legítimos derechos de la contraparte procesal.

Sin embargo, contrario a la tesis anterior, Chamorro Bernal (2002, citado por Bello y Jiménez, 2006, 54), considera que la tutela judicial efectiva en los términos expuestos en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, no es la suma de todos los derechos o garantías constitucionales procesales, esto es, no involucra los derechos contenidos en el artículo 49 eiusdem; en consecuencia, define la tutela judicial efectiva manifestando que:

“...es el derecho fundamental que tiene toda persona a la prestación jurisdiccional, esto es, a obtener una resolución fundada jurídicamente, normalmente sobre el fondo de la cuestión que se haya planteado en el proceso, por lo que los derechos y garantías procesales derivados de la tutela judicial efectiva, solo se infringen si: a) se niega o obstaculiza gravemente el acceso a la jurisdicción o al proceso en el que pueda plantearse su pretensión ante los jueces y tribunales;

b) se produce indefensión en el proceso donde se ventila la pretensión: c) no obtiene una resolución razonable y fundada en derecho: d) la resolución obtenida no es efectiva.”

Frente a la disyuntiva sobre el contenido de la tutela judicial efectiva, los autores Bello y Jiménez (2006, 55), concluyen que ésta no constituye ni involucra la suma de todos los derechos constitucionales, pese a la estrecha relación existente con el debido proceso, esgrimiendo como argumento de dicha postura, la ubicación de las garantías que debe reunir todo proceso jurisdiccional que se encuentran contenidas en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), ubicado en el Capítulo referido a los Derechos Civiles; mientras que el artículo 26 se halla en el Capítulo contentivo de las Disposiciones Generales del Título III, a saber: De los Derechos Humanos, Garantías y de los Deberes, lo cual en su opinión es de suma importancia para determinar la diferencia entre el contenido de tutela judicial efectiva y debido proceso, siendo la primera, “un derecho o garantía constitucional autónoma, independiente y diferente a cualquiera de las garantías o derechos constitucionales procesales a que se refiere el debido proceso”, con el añadido de que esta circunstancia evidencia la intención del Constituyente de no ligar ni confundir estas garantías o derechos constitucionales procesales, pues de haber sido esa la intención la habría unido en una sola norma, concluyendo al respecto que: “la regulación constitucional de las garantías constitucionales procesales en

cuestión, se ubicó en normas separadas, contenidas en capítulos que desarrollan derechos diferentes, lo que marca su autonomía como garantías o derechos constitucionales o procesales” (2006, 56).

Así, bajo estas premisas los autores en comento, reiteran:

“...se trata de derechos que deben ser garantizados en el marco del proceso jurisdiccional respetuoso de la tutela judicial efectiva y del derecho al debido proceso constitucional, (...) aún cuando guardan estrecha vinculación el uno con el otro, hasta el punto de poderse ubicar uno dentro del otro, vale decir, la tutela judicial efectiva como modalidad específica del debido proceso legal” (2006, 55).

A pesar de las ideas anteriores, resulta oportuno citar el criterio expuesto por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el expediente N° 0-0735, mediante sentencia N° 269 de fecha 25 de abril del 2000 (caso: Edgar Rosa Luzardo y otros), acerca del contenido y alcance del derecho cuyo análisis nos ocupa. En efecto, la referida Sala apuntó:

“...este derecho alcanza implícitamente dentro de su contenido a otros derechos fundamentales como lo son a) el derecho de acceso a la jurisdicción que se encuentra expresamente mencionado en el aludido artículo 26, b) el derecho a la defensa y al debido proceso, los cuales han sido especialmente desarrollados en el artículo 49 constitucional, y c) el derecho a una decisión oportuna y eficaz –al que alude el único aparte del artículo 26-, el cual, a su vez comprende el

derecho a la tutela cautelar de las partes en juicio y el correlativo poder cautelar general del juez para asegurar la efectividad del fallo definitivo.”

De lo anterior se constata, la evolución que ha tenido el concepto de tutela judicial, observándose actualmente que tal derecho fundamental no se agota únicamente con el acceso a la jurisdicción, sino que comprende (entre otros) el derecho a una decisión oportuna y eficaz, y a obtener la ejecución de la misma.

Régimen Constitucional

Tal como se expuso supra, el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el cual a su vez precisa su asidero en los artículos 2 y 3 de la Carta Magna, lo que en opinión de Acevedo (2003, 234) debe ser uno de los valores fundamentales en todos los aspectos de la vida social, por lo cual debe envolver todo el ordenamiento jurídico en tanto debe ser uno de los objetivos de la actividad del Estado en garantía de la paz social.

Con referencia a lo anterior, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 708 del 10 de mayo de 2001, (caso: Juan Adolfo Guevara y otros), estableció que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende:

“... el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, (...) no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido, de allí que la vigente Constitución señale que no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales y que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia.”

Seguidamente, con relación a la interpretación y sentido del referido derecho, asentó lo siguiente:

“En un Estado social de derecho y de justicia (artículo 2 de la vigente Constitución), donde se garantiza una justicia expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 *eiusdem*), la interpretación de las instituciones procesales debe ser amplia, tratando que si bien el proceso de defensa, no por ello se convierta en una traba que impida lograr las garantías que el artículo 26 constitucional instaura”.

Según se ha citado, la conexión de los artículos 2, 26 y 257 del Texto Constitucional vigente, conlleva a una interpretación de las instituciones procesales al servicio de un proceso cuya meta es la resolución del conflicto en procura de justicia, logrando así una tutela judicial efectiva.

Derechos que Comprende la Tutela Judicial Efectiva

Bello y Jiménez (2006, 43) analizan las hipótesis alternativas, que procuran explicar lo que debe entenderse por Tutela Judicial Efectiva, sobre ello expusieron que existen dos corrientes doctrinarias, la primera de ellas considera que la tutela judicial efectiva es la suma de todos los derechos constitucionales procesales plasmados en los artículos 26 y 49 del Texto Fundamental.

En ese orden de ideas, la tutela judicial efectiva abarca:

“...el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia, derecho a una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa, expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos, sin reposiciones inútiles, derecho al debido proceso, derecho a la defensa, derecho a ser notificado de los cargos que se imputan, derecho a la presunción de inocencia, derecho de acceso a las pruebas, derecho a la no

valoración de pruebas ilícitas, derecho a ser oída en toda clase de procesos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a intérprete, derecho a ser juzgado por jueces naturales, derecho a no confesarse culpable, derecho a no ser juzgado por actos u omisiones no previstos en la ley como delitos, faltas o infracciones, derecho a no ser juzgado por los mismos hechos que hubiese sido juzgado anteriormente, derecho a exigir responsabilidad del Estado y a los jueces por errores judiciales, retardos, omisiones injustificadas, funcionamiento normal o anormal de la justicia, entre otros...” (Bello y Jiménez, 2006, 43).

El criterio anterior, ha sido respaldado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, expediente N° 00-2794, mediante sentencia N° 576 de fecha 27 de abril de 2004 (caso: María Josefina Hernández Marzan), y ratificado posteriormente en sentencia N° 708, del 10 de mayo de 2001, (caso: Juan Adolfo Guevara y otros), al exponer:

“...El derecho a la tutela judicial efectiva, de amplísimo contenido, comprende el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, es decir, no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido”

En virtud de las consideraciones anteriores, en el fallo parcialmente transcrito la Sala Constitucional, afirma que conforme a la vigente

Constitución no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales, y en consecuencia:

“el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia (artículo 257). En un Estado social de derecho y de justicia (artículo 2 de la vigente Constitución), donde se garantiza una justicia expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 eiusdem) (...) La conjugación de artículos como el 2, 26 y 257 de la Constitución de 1999, obliga al juez a interpretar las instituciones procesales al servicio de un proceso cuya meta es la resolución del conflicto de fondo, de manera imparcial, idónea, transparente, independiente, expedita y sin formalismos inútiles...”

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el fallo transcrito se infiere que se trata de un derecho macro y complejo, que contiene a su vez un elenco de otros derechos (micros) a través de los cuales se manifiesta de manera expresa o implícita otros derechos fundamentales, configurando así una relación entre el todo (esto es, la tutela judicial efectiva) y las partes que lo integran.

Posteriormente, la referida Sala del Máximo Tribunal de la República, en sentencia N° 513, de fecha 14 de abril de 2005, (caso: Jesús Hurtado Power y otros), una vez más ratificó su criterio al expresar que:

“...la seguridad jurídica en el proceso está custodiada por un derecho procesal general que se conoce como el de tutela judicial efectiva, el cual está integrado por los derechos de: acceso a la jurisdicción; debido proceso (compuesto, a su vez, por los derechos a un juez imparcial predeterminado por la ley, a la asistencia de abogado, a la defensa y a un proceso sin dilaciones indebidas; y por último, el derecho a la efectividad de las sentencias)”.

Como corolario de lo anterior, en el mismo fallo estableció:

“...el derecho al debido proceso opera ya iniciado el trámite y en él, están comprendidas otras garantías, que facilitan un análisis imparcial y la posibilidad de alegar y probar lo alegado, y el derecho a la efectividad de las sentencias, asegura que lo decidido sea ejecutado...”

De acuerdo con el criterio jurisprudencial invocado y conteste con los razonamientos anteriores, se considera que la tutela judicial efectiva es, en definitiva, la suma de todos los derechos constitucionales procesales plasmados en los artículos 26 y 49 del Texto Fundamental, de lo que se colige la estrecha relación existente entre la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, conforme a lo cual el derecho matriz sería el comprendido en el referido artículo 26 (tutela judicial efectiva), el cual abarca a su vez el derecho a la defensa y al debido proceso. Ello así, por cuanto un debido proceso sólo es jurídicamente posible cuando se pone en contacto la acción con la jurisdicción; no antes.

Sin embargo, en opinión de los precitados autores, la segunda corriente doctrinaria, sostiene que la tutela judicial efectiva es algo diferente a la suma de todos los derechos constitucionales procesales, por cuanto no contiene los derechos establecidos en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y, en consecuencia sólo contiene: el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales; a obtener una sentencia fundada, motivada, razonada, que no sea errónea o errática; el derecho a recurrir de la decisión y el derecho a ejecutar la decisión o sentencia. Vale decir, “se trata de una noción compleja que no puede definirse de manera uniforme, pues comprende varios aspectos que se agrupan para dar forma y llegar a lo que puede concebirse como ‘tutela judicial efectiva’” (2006, 47).

En la doctrina patria comparte esta postura Escovar León, (2001, citado por Bello y Jiménez 2006, 47), muestra una distinción entre el debido proceso y tutela judicial efectiva, al indicar lo siguiente:

“...debido proceso, que es considerado (...) como la suma de los derechos o garantías constitucionales procesales ...derecho constitucional procesal. y el derecho a garantía a la tutela judicial efectiva, hasta el punto de considerar, que dentro del derecho al debido proceso, se encuentra el derecho o garantía a la tutela judicial efectiva, (...) pues la la tutela judicial efectiva es una garantía constitucional procesal que se suma al debido proceso, no involucra debido proceso, pues (...) tutela judicial efectiva y debido proceso son garantías constitucionales procesales diferentes”.

Asimismo, el autor Rivera Morales (2002, citado por los autores Bello y Jiménez, 2006, 49), pone de manifiesto que el derecho a la tutela judicial efectiva consiste en:

“...derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses en los términos y condiciones establecidos por la Ley, correspondiéndole la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva, a cualquier persona venezolana o extranjera. Este derecho de tutela judicial efectiva esta integrado por una serie de principios dentro de los cuales se destacan: a. Libre acceso a los juzgados y tribunales; b. Derecho de toda persona a dirigirse a los órganos jurisdiccionales con la pretensión de que actúen; c. Obtener un fallo de Tribunales sobre el fondo de la cuestión debatida y ateniéndose a lo establecido en la Ley”.

En este mismo sentido, el profesor Ortiz Alvarez (2002, citado por los autores Bello y Jiménez, 2006, 49), asume esta postura al señalar:

“Es de la esencia de todo estado de derecho el que los ciudadanos tengan derecho a que se les haga justicia en el entendido que tal justicia sea efectiva, pues resultaría ilógico pensar que los ciudadanos tienen derecho a una justicia ineficaz”.

Por su parte, Picó (1997, 40) manifiesta que el derecho a la tutela judicial efectiva es un contenido complejo, que incluye: “el derecho de acceso a los

Tribunales, a obtener una sentencia fundada en derecho congruente, a la efectividad de las resoluciones judiciales y al recurso legalmente previsto”.

No obstante, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1429 de fecha 14 de agosto de 2008, correspondiente al expediente N° 2008-0647, ratificó el criterio expuesto en sentencia N° 2089 del 7 de noviembre de 2007 (caso: José David Roa Gómez), en los términos siguientes:

“Así pues, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende a grandes rasgos, i) el derecho de acción de los particulares de acudir a los órganos jurisdiccionales para obtener la satisfacción de su pretensión, ii) el derecho a la defensa y al debido proceso en el marco del procedimiento judicial, iii) el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho, iv) el derecho al ejercicio de los medios impugnativos que establezca el ordenamiento jurídico y v) el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales”.

Como se observa del fallo parcialmente transcrito, es criterio reiterado de la Sala Constitucional, el considerar el derecho a la defensa y al debido proceso como contenido del derecho general a la tutela judicial efectiva.

Así, en términos similares se pronuncian los instrumentos normativos internacionales respecto a la tutela judicial efectiva, a saber: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada por la Novena

Conferencia Internacional Americana en 1948, Bogotá, República de Colombia) expresa en su artículo XVIII, copiado en extracto, lo siguiente: “Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos”. Por su parte, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por Resolución N° 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de 1948, dispone que: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, o para la determinación de sus derechos y obligaciones”.

Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, aprobada por Venezuela mediante ley N° 23054, y ratificada en fecha 5 de septiembre de 1984 establece en su artículo 8 (Garantías Judiciales), que:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Adicionalmente, prevé en su artículo 25 (Protección Judicial):

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea sometida por personas que actúen en ejercicios de sus funciones oficiales”.

Del mismo modo, consagra el inexorable deber de los Estados signatarios de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos:

“Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

En igual sentido y con una redacción bastante similar a la última de las normas nombradas supra, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos signado en la ciudad de Nueva York el 19 de diciembre de 1966, y aprobado por nuestro país mediante Ley N° 23313, prescribe en su artículo 2, lo que se transcribe de inmediato:

“...los Estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: Toda persona cuyos derechos o libertades

reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicios de sus funciones oficiales. La autoridad competente judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga un recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial. Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso...”

De una lectura de tales dispositivos se deduce que, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva constituye uno de los pilares esenciales de todo Estado de Derecho y de Justicia, pues su presencia dentro de los derechos fundamentales se construye como una verdadera garantía a favor de la tutela de los derechos e intereses de los particulares.

Al mismo tiempo, se advierte que además de su consagración tácita en normas supraconstitucionales, el mencionado derecho encuentra regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico nacional. En efecto, como es sabido, el artículo 26 de la Carta Fundamental (1999) preceptúa que:

“Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

Así, ante la constitucionalización del derecho a la tutela judicial efectiva, cabe señalar que su contenido no se agota únicamente en el acceso a los Tribunales de justicia, ya que el mismo tiene incidencia directa y determinante en cuatro (4) momentos o etapas, a saber: acceso a la jurisdicción, debido proceso, obtención de una sentencia justa y oportuna; y ejecución eficaz del fallo.

En este sentido, el ilustre catedrático español González Pérez (1998, 17), afirma que la tutela judicial es el derecho de toda persona a que se haga justicia, para lo cual debe existir una adecuada estructura judicial, conteste además con la necesidad de una efectiva ejecución del fallo, siendo éste uno de los presupuestos necesarios para la obtención de una tutela además de judicial, efectiva, en consecuencia éste derecho se traducirá en el ámbito jurídico-administrativo en lo siguiente:

“...siempre que crea que puede pretender algo con arreglo a Derecho frente a un ente público [o un particular], tenga la seguridad de que su petición será atendida por unos órganos estatales independientes y preparados. Presupone, por tanto, la existencia de una adecuada estructura judicial, (...) desplegará sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el de acceso al proceso; segundo, una vez en él, haciendo posible la defensa y la obtención de la solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada la sentencia, al llegar la hora de hacer efectivo su pronunciamiento”.

En conclusión, se entiende que la tutela judicial efectiva es el derecho matriz o continente, en tanto que su contenido se encuentra conformado, entre otros, por el derecho a la defensa y al debido proceso. Ello así, por cuanto, en puridad de conceptos, la articulación de un proceso debido sólo es jurídicamente posible cuando se pone en contacto la acción con la jurisdicción (*nemo iudex sine actore*), con lo cual se materializa el derecho de acceso. De allí que cualquier violación del derecho al debido proceso sea una trasgresión del derecho a la tutela judicial efectiva; sin embargo, no toda infracción al derecho a la tutela judicial efectiva comporta necesariamente una lesión al debido proceso habida consideración de la mayor amplitud de aquél. Luego, el derecho a la defensa se ubica normalmente dentro de un proceso que reúna las garantías esenciales para que exista una tutela jurisdiccional efectiva.

Precisado lo anterior, corresponde estudiar por separado las principales manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva, a saber:

Derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales

Derecho a obtener decisiones motivadas, congruentes y no erróneas.

Derecho a recurrir de la decisión judicial.

Derecho de ejecución de la sentencia

- **Derecho de Acceso a los Órganos Jurisdiccionales**

Como se evidencia del propio texto del artículo 26 constitucional, el primero de los derechos en él contenido es el derecho de acceso de toda persona a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos e intereses, aún los colectivos o difusos.

Ahora bien, en opinión de Bello y Jiménez (2006, 64), este derecho encuentra sus antecedentes, tal como quedó apuntado en acápites anteriores, en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 8 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Sin embargo, el antecedente inmediato se encuentra en la otrora Constitución de 1961, concretamente en los artículos 67 y 68; y en el actual sistema constitucional y legal, el acceso a los órganos encargados de administrar justicia se encuentra de manera genérica en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y específicamente como se ha indicado, en el artículo 26.

Igualmente, respecto a la materialización de este derecho, los autores citados supra manifiestan: “el acceso a los órganos de la administración de

justicia como manifestación de la tutela judicial efectiva, se materializa y ejerce a través del derecho autónomo y abstracto de la acción” (2006, 65).

Tal como se desprende de la cita anterior, el derecho de petición se pone de manifiesto con el ejercicio de la acción a través de la demanda contentiva de la pretensión, que a su vez incita la obligación del Estado activando el aparato jurisdiccional en procura de un pronunciamiento judicial, bien sea que ésta reconozca o no el derecho o interés del accionante.

En este orden de ideas, Gozáini (2004, citado por Bello y Jiménez, 2006, 65) entiende este derecho de la siguiente manera:

“...no es más que un acto de contenido estrictamente procesal destinado a efectuar un reclamo a la autoridad jurisdiccional, para que actúe consecuentemente contra un adversario, quien tendrá que emplazar para someterlo a las reglas del proceso judicial (...) el ejercicio de la acción como derecho subjetivo y abstracto ejercitable, pone en funcionamiento el sistema de justicia, activa el deber del estado de ofrecer jurisdicción y abre el camino de un proceso donde se discutirán los derechos pretendidos”

Dentro de este contexto, interesa subrayar que el mismo no es ilimitado o irrestricto, por cuanto su ejercicio debe hacerse por las vías preestablecidas en la Ley, previo cumplimiento de los requisitos procesales correspondientes.

En tal sentido, Picó (1997, 42) es conteste con el planteamiento anterior, cuando asevera lo siguiente:

“Un derecho prestacional de configuración legal, El derecho a la tutela judicial efectiva, y en concreto el acceso al proceso, no es un derecho de libertad, esto es, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho de prestación, por lo que solo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece”.

Pues bien, según se ha citado, el primer elemento de la tutela judicial efectiva se materializa entonces con el acceso a los órganos jurisdiccionales.

- **Derecho a Obtener Decisiones Judiciales Motivadas, Congruentes y No Erróneas**

Tal como se expuso en párrafos anteriores, una vez ejercido el derecho de petición, a través de la acción plasmada en la demanda contentiva de la pretensión procesal, provoca el deber de jurisdicción, produciendo el debido proceso, del cual se debe obtener una decisión motivada, razonada, congruente y no jurídicamente errónea, de manera que las partes puedan conocer las razones que conducen a esa decisión y poder así ejercer los controles respectivos.

En este sentido, Bello y Jiménez (2006, 93- 94), expresan que la motivación:

“...convence a la colectividad del criterio seguido para aplicar la voluntad de la ley, permite a las partes conocer el criterio del estado en el caso sometido a su conocimiento y en definitiva, permite ejercer un control social y jurisdiccional sobre la legalidad y constitucionalidad de la misma, de manera que el deber de sentenciar lleva de suyo el deber de motivar, la inmotivación es síntoma materializado de arbitrariedad judicial contrario al sistema de justicia y de derecho, que como tal, también es otro de los elementos que conforman el derecho o garantía a la tutela judicial efectiva”.

Como se desprende de la cita anterior, la motivación de la sentencia en tanto constituye un deber inexorable del juzgador, debe hacerse con expresión de los hechos y derecho, que explique las razones que mediaron para llegar a tal convencimiento y en consecuencia arribar a esa consecuencia jurídica, garantizando así la posibilidad de ejercer el derecho a la defensa, pues, conociendo los argumentos que motivan la sentencia, podrán las partes ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de dicha sentencia, esto es, ejercer los recursos correspondientes.

De lo expuesto, se pone de manifiesto la importancia de la motivación de la sentencia, al punto que la inmotivación del fallo tal como lo señalan Bello y Jiménez (2006, 96), conlleva al desconocimiento del Estado de derecho y de justicia, produciendo un efecto negativo en la colectividad, ya que no solo

vulnera el derecho a tutela judicial efectiva de los justiciables, sino que socava la confianza en el sistema de justicia.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando y atendiendo al contenido del artículo 26 de la Carta Magna, la motivación debe ser congruente, esto es, conteste con los hechos controvertidos, así como a las pruebas aportadas al proceso, ajustada a la legalidad y constitucionalidad, ya que de no llenar estos extremos la vicia de nulidad.

En el marco de las consideraciones anteriores, resulta oportuno expresar el criterio del profesor Escovar León (2003, citado por Bello y Jiménez, 2006, 103), quien afirma que la motivación:

“...expresa sus razones a través de contenidos argumentativos finamente explicados, lo que significa, que el juzgador la ha elaborado con objetividad y en condiciones de imparcialidad (...) mas adelante, continúa explicando que la manera de saber si un fallo esta motivado, independiente del grado de abundante o escaso de esa motivación, es cuando el material jurídico suministrado en la sentencia, permite conocer cuál ha sido la aplicación del derecho al caso concreto, a partir del enunciado contenido en la premisa mayor del silogismo, es decir, que habrá motivación en la medida que sea posible conocer el criterio utilizado por el juzgador para abordar el fondo del asunto jurídico debatido.”

Así, siguiendo el análisis doctrinario en relación a la motivación de la sentencia como elemento de tutela judicial efectiva, según refieren Bello y Jiménez (2006, 103-104), son contestes con este criterio: Humberto Cuenca, Fernando De La Rúa, Humberto Bello Lozano y Alirio Abreu Burelli entre otros.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que el requerimiento de motivación del fallo, además, está regulado en el artículo 243.4 del Código de Procedimiento Civil y, en caso de inobservancia del mismo estaremos en presencia del vicio de inmotivación de la sentencia, bien sea en lo atinente al hecho o al derecho, el cual conforme a lo establecido en el artículo 244 eiusdem, vicia de nulidad la misma.

A manera de resumen final, según se ha expuesto a lo largo de este trabajo, para satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva como derecho o garantía constitucional, no basta que el órgano jurisdiccional incoado se pronuncie respecto a la pretensión mediante una sentencia motivada, razonada y congruente en lo atinente al hecho como al derecho, sino que además debe estar ajustada a la ley, aplicando una correcta interpretación de la misma, así como de las máximas de experiencia, ajustada a los hechos debatidos, con base en las pruebas, sin incurrir en ultrapetita, extrapetita o citrapetita, en

consecuencia debe ser correcta resolviendo el caso en concreto, pues solo así podrá satisfacerse el requisito de tutela judicial efectiva aquí abordado.

- **Derecho a Recurrir de la Decisión Judicial**

Al producirse el pronunciamiento del Juez, mediante sentencia, en los términos antes expuestos, habrá un sujeto aparentemente afectado con el fallo, por lo que a éste la propia Carta Magna le confiere el derecho de impugnar la decisión por vía de los recursos legales establecidos en la Ley, esto es, el derecho o garantía constitucional del doble grado de jurisdicción establecido en el artículo 49.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que como ya se ha mencionado, constituye otra manifestación de la garantía a la tutela judicial efectiva.

En efecto, este derecho encuentra su antecedente en el artículo 8.2.h de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, y forma parte tanto del derecho a la tutela judicial efectiva como del debido proceso, y constituye el medio a través de cual los justiciables pueden impugnar las decisiones judiciales, utilizando para ello los recursos previstos en la ley, con el objeto que la instancia superior revise el contenido

de la decisión recurrida, a objeto de verificar si efectivamente la misma se ajusta al bloque de legalidad y constitucionalidad.

Visto lo anterior, se abordará el estudio del medio previsto para ejercer dicha garantía constitucional, a saber, los recursos que pueden llegar a ejercer las partes y ocasionalmente los terceros como sería el caso de poder apelar de las decisiones judiciales tanto interlocutorias como definitivas, que causen gravamen, o que adolezcan de vicios de actividad o infracciones de Ley, por lo que el justiciable insatisfecho procura, la corrección del vicio que en su criterio adolece la decisión, mediante la nulidad, modificación o revocación de la misma, para obtener así una sentencia que sustituya a la anterior, libre del vicio invocado.

En este orden de ideas se puede citar a Picó (1997, 80) quien en relación al derecho al recurso manifiesta que éste consiste en:

“...obtener de los órganos judiciales competentes a través de los procedimientos legalmente establecidos, una resolución fundada en Derecho a las pretensiones formuladas ante los mismos (...) una vez diseñado el sistema de recursos por las leyes de enjuiciamiento de cada orden jurisdiccional, el derecho a su utilización pasa a formar parte del contenido de la tutela judicial efectiva.

El derecho a utilizar los recursos comprende el derecho a que el órgano jurisdiccional que revise el proceso se pronuncie

tras oír a las partes contradictoriamente, sin que pueda justificarse una resolución judicial inaudita parte más que en los casos de incomparecencia por voluntad expresa o tácita o negligencia imputable a parte.”

Cabe agregar, que pese al alcance del derecho a recurrir, como quiera que el elemento que legitima al recurrente es el perjuicio que le causa el fallo, si éste satisface plenamente su pretensión, mal puede recurrir del mismo, ya que carecería de interés o legitimación, tal como lo expresa el artículo 297 del Código de Procedimiento Civil.

En ese mismo sentido, como obstáculos para ejercicio del derecho de impugnación contra decisiones judiciales, se encuentran: el lapso para el ejercicio de los recursos, apelación *illico modo*: es decir, apelación ejercida antes del vencimiento del lapso para dictar sentencia o antes de la notificación de las partes, como por ejemplo, cuando la decisión ha sido dictada fuera del lapso.

Al respecto, es criterio reiterado de la Sala Constitucional, tal como se evidencia en sentencias N° 1590/2001; 2234/2001; 1891/2003, y ratificado en decisión N° 429, del 22 de marzo de 2003, expediente 03-1465, caso: Sociedad Civil Agropecuaria Guanapa, al expresar que:

“...tal interpretación, sólo podría derivarse de un ritualismo excesivo, que desconoce al proceso como instrumento eficaz

para la materialización de la justicia, en franca contravención con los preceptos del derecho a la tutela judicial efectiva que postula la Carta Magna. (...) si la sentencia que ha de impugnarse ya ha sido publicada, aún encontrándose la causa en el término para dictar sentencia, nada obsta para que las partes anuncien el recurso correspondiente, pues tal circunstancia mal podría afectar a su contraria, siempre y cuando los lapsos pendientes se dejen transcurrir, para garantizar a esta otra la correspondiente instancia recursiva”.

A ello debe añadirse, que la impugnación de las decisiones judiciales, a través de los recursos ordinarios: apelación y extraordinarios: casación, o bien ordinarios especiales, como el recurso de hecho, revocatoria por contrario imperio o revocación de decisiones de mero trámite, adhesión a la apelación, ampliación, aclaratorias, correcciones o salvaturas del fallo judicial, regulación de jurisdicción y competencia, se rigen por ciertos parámetros, y en consecuencia se encuentran sujetos al cumplimiento de requisitos subjetivos y objetivos, encontrándose en este primer grupo de requerimientos la competencia del tribunal para conocer el recurso y la legitimación del recurrente. Dentro de los requisitos objetivos, que la decisión impugnada sea recurrible y que la misma cause un agravio o perjuicio al recurrente. Exigencias que deben inexorablemente cumplirse, so pena de declaratoria de inadmisibilidad o improcedencia, ya que si bien existe el derecho a recurrir, el mismo debe ejercerse en el marco del debido proceso previsto para tal fin.

En consecuencia, cumplidos los requisitos objetivos y subjetivos antes señalados, el recurrente tiene el derecho constitucional a que su recurso sea oído, en tal sentido debe obtener un pronunciamiento que admita o no el recurso, en caso de admisión a que éste sea tramitado y decidido en tiempo oportuno.

No obstante, debe destacarse que el derecho a la defensa, el cual tiene una vinculación inmediata y directa con el derecho a la tutela judicial efectiva, y dentro del cual suele incluirse el derecho al ejercicio de los medios impugnatorios, no agota su contenido en el derecho a ser oído por los órganos jurisdiccionales competentes, sino que el mismo conlleva una serie de incidencias procesales que complementan su contenido, los cuales pueden resultar vulnerados en diversas fases procedimentales del proceso, destacando entre ellos el derecho a recurrir del acto o fallo que ocasione gravamen (con las excepciones establecidas en la Constitución y en la ley).

A manera de colofón, vale la pena mencionar la sentencia dictada por la Sala Constitucional en el expediente N° N° 07-1016, en fecha 07 de noviembre de 2007, caso: José David Roa Gómez e Isabel Teresa Vivas de Roa, en la cual expresó:

“...puede esta Sala apreciar que el derecho al ejercicio de los recursos se enmarca en una esfera protectora bastante amplia, en virtud que este puede ser tutelado mediante el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa de las partes para solicitar su revisión ante otra instancia superior, lo cual asegura una efectiva protección por parte de los órganos jurisdiccionales en cuanto a los requisitos de admisibilidad y procedibilidad, sometiéndolos en determinadas ocasiones a un examen de proporcionalidad y racionalidad entre la entidad del defecto advertido y la sanción derivada del mismo”.

En efecto, de las consideraciones que anteceden se infiere que, además de los derechos de acceso a los órganos jurisdiccionales, a obtener decisiones motivadas, congruentes y no erróneas, el derecho a recurrir de la decisión judicial también constituye una clara manifestación de tutela judicial efectiva.

- **Derecho de Ejecución de la Sentencia**

El derecho a la efectividad de la decisión judicial, contenida en el fallo, constituye el último de los elementos de la tutela judicial efectiva, requisito esencial para la satisfacción de la pretensión incoada por el justiciable, el cual una vez que ha instado la jurisdicción se encuentra asistido de un derecho contenido en la decisión pero que en virtud de los obstáculos a los cuales se enfrenta el juez contencioso administrativo en el cumplimiento de

su inexorable deber de ejecutar lo juzgado, se ve impedido de llevar a efecto lo fallado, produciéndose así el quebrantamiento del derecho a la tutela judicial efectiva.

Se observa claramente que lo atinente a la ejecución de sentencias con la Administración, surge como consecuencia de la inacción de ésta en el cumplimiento voluntario de los fallos que le son adversos.

Además, encontramos el fundamento constitucional de la ejecución de sentencias contra la Administración, como una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva en los artículos 26 y 259 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, por ende inherente a la a la configuración misma del Estado venezolano como Estado de derecho y justicia, conforme al artículo 2 del Texto Constitucional, con lo cual resultaría eventualmente vulnerado frente a la inejecución o tardanza de las sentencias por parte de la Administración, originando a su vez el derecho a la responsabilidad del Estado, en los términos previstos en los artículos 25, 138, 139, 140, y 259 de la misma Constitución.

También, la ejecución de sentencias como manifestación del derecho a la igualdad, encuentra su fundamento en el artículo 21 constitucional, conforme al cual existe un derecho de igualdad procesal entre las partes aplicable incluso en la ejecución de sentencias contra la Administración, en relación a lo cual Ayala Corao (1995, citado por Cohén, 2001, 11) acota:

“La tendencia en el proceso administrativo es la subjetivización del mismo, considerado como en todo proceso, que el mismo esta integrado por partes. Por lo cual, las partes deben concurrir al proceso en condiciones de igualdad ‘sin preferencia ni desigualdades’ (art. 15 C.P.C). En consecuencia en respeto al derecho a la igualdad procesal, el particular debe al igual que la Administración- poder hacer ejecutar los fallos estimatorios contra la Administración, pues de lo contrario se le estaría tratando con una desigualdad discriminatoria.”

Al mismo tiempo, encontramos la ejecución de sentencias como manifestación del principio de legalidad, consagrado en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al cual la Administración debe ajustar su actuación a lo dispuesto en la ley, en virtud de lo cual, siendo la sentencia el resultado de la interpretación y aplicación de la Ley al caso concreto, forzoso es concluir que la Administración debe cumplirla en los términos que ha sido dictada; y en este sentido se observa que Sala Político Administrativo del Máximo Tribunal de la República, es conteste con este criterio, tal como

lo afirmó en sentencia de fecha 18 de julio de 2000, caso: Félix Enrique Páez vs CANTV.

Ahora bien, con relación a los fundamentos legales de la ejecución de sentencias contra la Administración es oportuno señalar que sobre ello nada establecía la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, para tal fin en su artículo 88 remitía a las disposiciones adjetivas civiles contenidas en los artículos 17, 19, 21, 523 y 526 del Código de Procedimiento Civil. Luego, por analogía se aplicaba lo dispuesto en el artículo 104 de la otrora Ley Orgánica de Régimen Municipal. Después, con la entrada en vigor de hoy reformada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001) se aplicó lo dispuesto en los artículos 85 y 86. Por último, la Ley Orgánica del Poder Judicial refiere a la ejecución de sentencias en sus artículos 2, 10 y 11.

Esbozados los fundamentos constitucionales y legales de la ejecución de sentencia como atributo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, conviene analizar el carácter de obligatoriedad de dicha materialización del fallo, y en tal sentido Urosa (2003, 97) expresa:

“...la pretensión procesal no quedará satisfecha –y por ende no será efectiva la tutela judicial- con la sentencia que declare si aquella esta o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea cumplido. Esa efectividad del fallo dependerá de varios factores –bien en el marco de su ejecución voluntaria, bien cuando procede forzosamente-...”

Por su parte, el tratadista español González Pérez (1998, citado por Cohén, 2001, 10) enseña lo siguiente:

“El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva no se limita a obtener una resolución dictada por un órgano estatal independiente que dé respuesta a lo que la pretensión planteada sino que se extiende a la plena eficacia de lo mandado en la sentencia. La pretensión no quedará satisfecha en la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando el contenido del fallo sea cumplido”.

En este mismo sentido, agrega:

“...para lograr la plena realización de la tutela judicial efectiva es necesario que en los distintos Ordenamientos jurídicos iberoamericanos se establezcan, como mínimo, normas en las que se regule: a) El reconocimiento expreso a los Tribunales de la potestad de hacer ejecutar lo juzgado frente a los entes públicos; b) Procedimientos de ejecución forzosa en los que puedan adoptarse medidas obligatorias encaminadas a la plena realización de los fallos; c) Multas coercitivas a los titulares de los órganos a los que pueda imputarse el incumplimiento, la demora o cualquier forma de obstaculizar la eficacia de las sentencias...”

De los anteriores planteamientos emerge el criterio doctrinario recurrente, relativo a la necesidad de ejecutar la sentencia a fin de satisfacer la pretensión procesal y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

En lo tocante a la ejecución forzosa, la doctrina ha establecido:

“... la ejecución forzosa de las sentencias que condenan a un determinado hacer administrativo, topa frecuentemente con la imposibilidad –a veces por razones jurídicas, a veces por circunstancias fácticas- de la sustitución del juez en el cumplimiento en especie de la actuación administrativa ordenada, para ello, será necesario, tomando en cuenta el principio de separación de funciones y poderes (...), contemplar mecanismos procesales que ponderen la discrecionalidad y oportunidad con que cuenta la Administración en ciertos casos al cumplir sus obligaciones positivas, frente al derecho a que la sentencia sea efectivamente cumplida...” (Urosa, 2003, 98)

Por su parte, Guerrero (2002) afirmó:

“...La posibilidad de ejecutar lo acordado por la sentencia mediante el uso de la fuerza, es un elemento esencial de todo sistema de tutela jurisdiccional de derechos. Si la potestad jurisdiccional se limitara a una declaración de derecho y a una mera orden formal a la parte perdedora para que cumpla lo decidido, sin que pudiese realmente obligársele a cumplirlo, habría que concluir que en gran parte de los casos, la parte vencedora de un litigio se haría acreedora únicamente de una mejor posición moral para exigir a la contraparte el cumplimiento de su derecho. Ello, sin embargo, no equivaldría a una verdadera tutela jurisdiccional efectiva...” (p.149)

Como puede observarse es coincidente la doctrina en el punto relativo a la necesidad que tiene la jurisdicción de atemperar las limitaciones derivadas del principio de separación de funciones, a fin de ejecutar forzosamente el fallo.

De la misma manera se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia venezolana, desde hace más de dos décadas. Así, por órgano de la Sala Político Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, como del actual Tribunal Supremo de Justicia, véase a título de ejemplo, sentencias del 22 de noviembre de 1990 (caso: Mochima II), del 28 de febrero de 1991 (caso: Vencemos Lara); del 9 de mayo de 1981 (caso: Servicios Sanitarios Municipales, C.A. vs Instituto Municipal de Aseo Urbano "IMAU"), del 18 de mayo de 1995 (caso: Plásticos El Guárico C.A) y sentencia del 18 de julio de 2000 (caso: CANTV).

Por su parte la Sala Constitucional (2002) en sentencia N° 2361, fortaleció el carácter jurisdiccional de la ejecución de sentencias al expresar:

“...No significa esto que la vigencia de tales prerrogativas dependa de la conducta de su beneficiario pues las mismas se encuentran previstas en la ley, sólo que, dado el supuesto de un conducta violatoria de la ley por la misma persona que tiene el beneficio o la prerrogativa, el juez tiene la potestad excepcional de –desaplicar, para el caso concreto, la prerrogativa o el beneficio, vista la gravedad del abuso

cometido, y en tutela del derecho de defensa de la víctima de la conducta...”

Determinada la necesidad de ejecutar el fallo como derecho a la efectividad jurisdiccional, habida cuenta de los impedimentos a los que se enfrenta el juez contencioso administrativo en cumplimiento de su deber de ejecutar lo juzgado, interesa traer a colación el planteamiento de Hernández G. (2003, 331), respecto a la ejecución forzosa de sentencias frente a las prerrogativas de la Administración:

“...las prerrogativas asociadas a la ejecución de sentencias en el orden de la jurisdicción contencioso-administrativo sólo se justifican en la estricta medida en que ellas sean necesarias para tutelar el interés general (...) Lo relevantes que ante supuestos de fraude de Ley o abuso de derecho, el juez quedaría habilitado para desaplicar, por inconstitucionales, las normas que prescriben la prerrogativa a favor de la Administración (...) Estos criterios han adecuado las prerrogativas de la Administración frente a la ejecución de las sentencias a los principios constitucionales que exigen que dicha ejecución sea siempre un acto jurisdiccional...”

Tal como se ha visto, el criterio expuesto constituye un significativo aporte respecto a la adecuación de las prerrogativas que limitan la función jurisdiccional en el cumplimiento del deber que tienen sus órganos de juzgar y ejecutar lo juzgado, garantizando así el derecho a la tutela judicial efectiva.

Para concluir, es oportuno citar el fallo de la Sala Constitucional N° 923, del 28 de Abril de 2003, en cuanto a la ejecución de sentencias, establece:

“...la obligación de cumplir las sentencias o resoluciones judiciales firmes y las órdenes en ellas contenidas indefectiblemente obligan a las personas o entes a que se refiere el mandato judicial; tal obligación adquiere especial relieve cuando la parte obligada es la Administración Pública, ya que los órganos que la integran deben de forma especial respetar los derechos establecidos en la Constitución y las leyes y cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales. Por ello, difícilmente podría hablarse de un estado de derecho, si no se acatan y ejecutan las sentencias y resoluciones firmes, lo que es de importancia capital para cumplir con el postulado proclamado en la Constitución, relativo a un Estado democrático y social de derecho y de justicia.”

Es evidente entonces que aunado al derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, a obtener decisiones motivadas, congruentes y no erróneas, a recurrir de la decisión judicial, la ejecución de sentencia constituye el fin último de la efectividad jurisdiccional imperante en todo Estado de derecho y de Justicia.

CAPITULO II

EFFECTOS Y ALCANCE DEL INCUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LA SENTENCIA DE CONDENA POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En aras de realizar la valoración de la pretensión procesal administrativa, según expone Hernández G. (2004, 305), el juez contencioso administrativo desde la perspectiva procesal se sustituye sobre la voluntad de la Administración, lo cual realiza de dos formas, primero realiza una sustitución declarativa, esto es, cuando juzga y, luego una sustitución ejecutiva cuando ejecuta lo juzgado, dependiendo el alcance de esto, de lo establecido en la sustitución declarativa, es decir, de la sentencia, siendo precisamente la eficacia de la sustitución ejecutiva en caso de incumplimiento voluntario de la sentencia por parte de la Administración, lo que va a garantizar la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Se observa que no siempre el supuesto jurídico expuesto se materializa, ya que una vez producida la decisión y agotada la fase de ejecución voluntaria por parte de la Administración, encontramos a un justiciable con un fallo que le es favorable, pero aún inefectivo por falta de cumplimiento, lo que ocasiona insatisfacción de la pretensión procesal por él incoada, bien por

tratarse de una sentencia marco en la cual el juez ha condenado a la Administración en términos generales o porque aún imponiéndole una obligación concreta la misma sea opcional, frente a la cual la Administración puede decidir cómo pagar y, pese a que la ejecución forzosa puede producirse a través de prestaciones económicas equivalentes, que en la práctica se ha reducido a la imposición de multas coercitivas que no restablecen la situación jurídica infringida, produciéndose una transgresión de la tutela judicial efectiva, que conlleva al quebrantamiento de un derecho fundamental y, con ello a la inobservancia de la justicia como fin del Estado.

Además, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y siguiendo a Hernández G. (2006), la ejecución de sentencia no es ya prerrogativa de la Administración, sino un deber inexorable del juez, por lo que frente a la omisión de la Administración en el cumplimiento voluntario de la sentencia de condena, fundado en muchos casos en el principio de congruencia en las sentencias marco y en la opcionalidad, se requiere del juez contencioso administrativo la ejecución forzosa de la sentencia que condena a la Administración.

No obstante, en la sustitución ejecutiva el juez contencioso administrativo se enfrenta con ciertos dogmas, a saber: las limitaciones del poder de sustitución del juez sobre la Administración, derivadas del principio de

separación orgánica del Poder Público, conforme al cual la rama Judicial no puede interferir en los asuntos de la Administración sustituyéndose en la voluntad de ésta, sumido a las restricciones derivadas del principio de continuidad de los servicios públicos.

Incumplimiento Fundado en el Principio de Congruencia en las Sentencias de Condena

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, respecto al principio de congruencia en las sentencias de condena, es preciso señalar que éste forma parte de los principios procesales relativos a la fase de ejecución de las sentencias, desde la perspectiva del ejecutante, al igual que los principios de igualdad y del contradictorio, de la unidad o continuidad de la ejecución, de celeridad y economía procesal de inmediación, publicidad, de seguridad y escritura, de preclusión, autoridad y cosa juzgada.

Así, el principio de congruencia establecido en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, conforme indica Márquez Añez (1984, citado por Velandia, 2006, 364), “no sólo es un requisito intrínseco de los fallos, sino que va más allá, en el sentido de que condensa la suma de los principios que gobiernan la actividad decisoria de los jueces”.

De lo expuesto, se observa el amplio contenido del principio bajo análisis ya que establece que debe darse una identidad entre lo establecido en la sentencia y lo realmente ejecutado. Sin embargo, éste principio puede resultar relajado cuando alguna circunstancia impide que la sentencia se ejecute en los términos que ha sido dictada, bien sea porque, ha sido sustituida por su equivalente, o por otro tipo de prestación, o bien porque no sea posible su ejecución.

También, es posible que el juez executor, le corresponda ejecutar una sentencia cuyo contenido y alcance no esté suficientemente claro y en consecuencia requiera una interpretación, la cual deberá realizarse en el sentido más favorable a las partes.

De lo anterior se observa la presencia del principio de congruencia en sentencias de condena contra la Administración, en cuanto ésta se ve obligada a cumplirla en los términos en ella establecidos. Sin embargo, es necesario distinguir dos situaciones particulares, a saber: que el juez en aras de salvaguardar el interés general, dicte una sentencia marco, reconociendo a la Administración la posibilidad de decidir como llevar a cabo la ejecución del fallo, dado que el mismo no precisa su contenido, siendo que en estas circunstancias tal como lo afirma Hernández (2006, 310) se observa lo siguiente:

“El juez no podrá sustituirse en la Administración llevando a cabo la actuación concreta debida. Tal impedimento no deriva de las valoraciones discrecionales bajo las cuales tal conducta debe ser concretada, (...) el impedimento se fundamenta en el principio de congruencia: si el Juez no condenó a una actuación en concreto a la Administración, mal puede luego sustituirse en ésta.”

Significa entonces, de cara al segundo supuesto que el principio de congruencia constituye el límite de la sustitución ejecutiva, ya que conforme a éste, la sentencia debe ejecutarse en sus propios términos, y no estando establecidos éstos en el fallo por no haber condenado a la Administración a una actuación en concreto, mal puede el juez sustituirse en los términos de la ejecución, de tal suerte que en caso de incumplimiento voluntario del fallo por parte de la Administración, el juez se encontrará limitado para la ejecución forzosa del mismo, en consecuencia con ello, el particular asistido de una sentencia condenatoria contra la Administración verá vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, dada la inejecución del fallo.

Adicionalmente, es oportuno hacer referencia al caso de sentencias relativas al recurso por abstención o carencia respecto al incumplimiento de obligaciones de contenido discrecional, en torno a lo cual Urosa (2003, citada por Torrealba, 2006, 359) expresa que: “La sentencia de condena a actuaciones posee dos límites fundamentales: el principio de congruencia

(límite formal) y la sustitución judicial declarativa (límite material)”, luego al desarrollar tal enunciado refiere lo siguiente:

“El primero determina que la sentencia se limitará a condenar una prestación concreta cuyos términos estén expresamente previstos en la norma jurídica y derivadas del ejercicio de potestades regladas (...) el segundo conlleva a que el juez deba verificar la presencia y el grado de la discrecionalidad administrativa en el cuándo y cómo del cumplimiento de la obligación, más no así de la valoración de conceptos jurídicos indeterminados”.

Como se observa en este supuesto, el alcance de la discrecionalidad de la Administración, constituye el límite de sustitución del juez, quien se verá compelido a dictar una sentencia marco que obliga a la Administración a actuar siempre dentro de los límites que la discrecionalidad le permitan, en consecuencia en caso de incumplimiento de dicha sentencia, el juez, en aras de ejecutar dicho fallo, en tanto ello constituye un elemento esencial de la tutela judicial efectiva, podrá tal como lo expresa Badell (1997, citado por Torrealba, 2006, 359) ordenar que la sentencia funja de sucedáneo del acto o trámite omitido por la Administración.

Para dar por concluido el aspecto relativo a la ejecución de sentencias en el recurso por abstención o carencia siguiendo lo expuesto por Torrealba, (2006, 360), se hace referencia a su tratamiento jurisprudencial y en ese

sentido se observa que las sentencias N° 788 del 10 de abril del 2000 y N°1154 del 18 de mayo de 2000, dictadas por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ejemplifican casos en los cuales el juez contencioso administrativo ha dictado y ejecutado decisiones sustituyéndose a la Administración, en garantía de la tutela judicial efectiva.

Contravención Basada en la Opcionalidad

La segunda excepción se verifica cuando el juez en el contenido del fallo, a pesar de precisar su contenido, le brinda a la Administración la posibilidad de escoger el modo de cumplimiento de la misma, atendiendo siempre a la satisfacción del interés general, procurando un equilibrio entre el interés particular de quien ha resultado ganancioso en el proceso y el interés general en cuanto a la continuidad en la prestación de los servicios públicos; siendo precisamente éste el punto álgido de la fase ejecutoria del proceso, ya que en aras de salvaguardar el interés general, resulta insatisfecha la ejecución del fallo condenatorio contra la Administración, viéndose así vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

Otro supuesto de incumplimiento voluntario de las sentencias condenatorias contra la Administración, se presenta en aquellas sentencias cuya obligación

respecto a la Administración consiste en una prestación concreta, específica, pero sin embargo no se establece como se debe realizar la misma, en consecuencia la Administración queda facultada para decidir su forma de ejecución, esto es, la opcionalidad reconocida a la Administración.

En este supuesto, contrario a la imposibilidad de sustitución del juez en la Administración que signa a las sentencias marco, en virtud del principio de congruencia; el Juez si podrá sustituirse en la Administración ya que el contenido de la obligación a ejecutar es concreto, así, el fallo establece la prestación de la obligación a la cual queda constreñida la Administración, lo que no le dice de manera concreta es como la va a ejecutar, en consecuencia ésta es determinable por el juez, y en consecuencia susceptible de sustitución ejecutiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 530 del Código de Procedimiento Civil.

Hechas las consideraciones anteriores, solo resta señalar brevemente los tipos de sustitución ejecutiva, a saber: sustitución ejecutiva por especie y sustitución ejecutiva por equivalente. En este sentido, estando en presencia de una sentencia marco, la ejecución forzosa deberá realizarse mediante

prestaciones económicas equivalentes; mientras que, si la obligación de condena es específica, entonces resulta adecuada la ejecución en especie.

CAPITULO III

RÉGIMEN DE LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CONDENA

Tal como se ha expuesto en los capítulos que anteceden, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende, entre otros, el derecho a la ejecución forzosa de las sentencias, en atención a lo cual el artículo 253 del Texto Constitucional establece la obligación de los órganos del Poder Judicial de ejecutar o hacer ejecutar lo juzgado.

Sin embargo, en oposición a lo anterior el juez contencioso administrativo al pretender cumplir su cometido, se encuentra con prerrogativas de la Administración que le dificultan la ejecución forzosa del fallo, tal es el caso del principio de inembargabilidad del patrimonio de la República y demás entes a quienes resulte extensible esta prerrogativa, así como del principio de legalidad presupuestaria.

Normas contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

Entre los escasos artículos que contemplan dichas preeminencias, encontramos el artículo 314 constitucional, el cual recoge el llamado principio de legalidad presupuestaria. Luego, el resto de las prerrogativas procesales tiene su fundamento en la Ley, considerando lo dispuesto en el artículo 21 del Texto Fundamental.

Disposiciones Normativas Establecidas en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, lucen como obstáculos a la función de decidir y ejecutar lo juzgado, la confrontación existente entre los derechos constitucionales a la igualdad y a la tutela judicial efectiva y las prerrogativas reconocidas legalmente a favor de ciertos entes públicos conforme a las disposiciones normativas del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (G.O N° 5.892

Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008) y las limitaciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial N° 39163 de 22 de abril del 2009), tales como la inembargabilidad de los bienes públicos de la República y de los Municipios, respectivamente, y demás entes a quienes resulte extensible esta prerrogativa (ejemplo Estados Federados e Institutos Públicos), habida cuenta del principio de legalidad presupuestaria.

Al mismo tiempo, frente a los supuestos jurídicos y jurisprudenciales, se aprecia a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa imposibilitados de ejecutar sus decisiones, encontrando limitaciones en disposiciones normativas contenidas tanto en Leyes hoy derogadas como en las vigentes, ya que en algunos casos el texto de aquellas fue recogido por el legislador en estas últimas, tal como ocurrió, verbigracia, con el otrora artículo 46 de la Ley Orgánica de de la Procuraduría General de la República (1965), abolida por el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008), cuya prerrogativa se encuentra hoy contenida en el artículo 75 del referido Decreto Ley.

Asimismo, es de observar que la derogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001) disponía en los artículos 85 y siguientes un procedimiento para la ejecución de sentencias de condena contra la República. El referido artículo establecía que una vez dictado el fallo, el juez

debía notificar al Procurador General de la República, quien dentro de los diez (10) días siguientes debía participar dicha decisión al órgano administrativo correspondiente, para que éste dentro de los treinta (30) días siguientes informara respecto a la forma y oportunidad de ejecución del referido fallo. Así de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85, el Procurador contaba con sesenta (60) días contados desde su notificación para informar de esta circunstancia al Tribunal. Recibida esta primera propuesta por parte el interesado, éste debía manifestar su aceptación y en caso de rechazo, el Procurador debía presentar una nueva oferta, y frente a la falta de aprobación de esta última, el juez debía ordenar la inclusión del monto a pagar en una partida presupuestaria no imputable a programas, en los próximos dos ejercicios presupuestarios; ello de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera de Sector Público (Gaceta Oficial N° 39.164 del 23 de abril de 2009).

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008), se modificó la enumeración del artículo 86, cuyo contenido lo encontramos ahora en el artículo 88, en similares términos, quedando redactado de la siguiente forma:

“Artículo 88. La parte interesada, previa notificación, puede aprobar o rechazar la proposición del órgano o ente público que corresponda y, en el último caso, el Tribunal debe fijar otro plazo para presentar nueva propuesta; si la misma no es aprobada por la parte interesada, o si el organismo respectivo no hubiere presentado alguna, el Tribunal debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal, a petición de la parte interesada, debe ordenar que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva de los próximos dos ejercicios presupuestarios, a cuyo efecto debe enviar al Procurador o Procuradora General de la República copia certificada de la decisión, la cual debe ser remitida al órgano o ente correspondiente. El monto que se ordene pagar debe ser cargado a una partida presupuestaria no imputable a programas”

Como se observa, el legislador mantuvo el criterio y procedimiento establecido en la Ley que la precedió, así como también mantuvo el procedimiento a seguir antes contenido en los artículos 85 y 86, hoy contenidos en los artículos 87 y 88 del referido Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Es así, como agotada la fase de ejecución voluntaria, el juez ordenará la inclusión del monto a pagar en el presupuesto público correspondiente, dándole así carácter de cosa juzgada y exigible su cumplimiento conforme lo previsto en dicha Ley, no siendo posible la remisión supletoria a las normas del Código de Procedimiento Civil, dada la ausencia de previsión legal expresa en este sentido.

Igualmente, cabe destacar que el contenido del artículo 88.2 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008), deja a salvo la continuidad de prestación de servicio público en caso que la carga a que haya sido condenada la República consista en una obligación de dar, específicamente en la entrega de bienes, lo que guarda de una u otra manera, cierta relación directa con lo previsto en el artículo 99 eiusdem, concretamente cuando el ente demandado es un instituto Público o una Empresa del Estado.

Por su parte, la reformada Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial de República de Venezuela N° 39.163 del 22 de Abril de 2009), consagra en su artículo 157 el procedimiento a seguir para dar cumplimiento voluntario a las sentencias de condena, a cuyo efecto el legislador una vez dictada la decisión condenatoria del Municipio o entidad municipal, el juez otorgará un lapso de diez días destinados al cumplimiento voluntario de la misma. Dentro de dicho lapso la Administración debe proponer al ejecutante la forma de dar cumplimiento, pudiendo las partes en caso de rechazo de la propuesta, abrir un lapso para la negociación, y actos de composición voluntaria, lo cual interrumpirá el lapso inicial.

Sin embargo, una vez agotado el lapso para la ejecución voluntaria, la citada Ley, en su artículo 158 (antes 161) de contenido similar al artículo 104 de la derogada Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989, contiene un procedimiento a seguir para la ejecución forzosa de sentencias condenatorias; así, el legislador estableció que una vez agotado el lapso establecido para la ejecución voluntaria sin verificarse el cumplimiento del fallo, el juez acordará la ejecución forzosa del mismo, correspondiendo a éste determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo acordado en la sentencia.

Luego, cabe agregar que la citada norma, además establece en su primer numeral que cuando la condena hubiere recaído sobre cantidad líquida de dinero, en caso de incumplimiento de la orden del Tribunal de incluir el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y siguientes, el Tribunal a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero, lo que no ocurre con el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en ningún caso.

Según se ha visto la referida norma, verificado el incumplimiento voluntario de la entidad condenada, según lo señala Urosa (2007, 458), el Juez hará uso de su poder de sustitución y establecerá el modo en que ha de cumplirse el fallo, atendiendo a la naturaleza de la obligación impuesta en la sentencia de condena, esto es: obligación de dar, hacer o no hacer. Por consiguiente, el referido artículo 158 es más completo que la disposición contenida en el antiguo artículo 86 (hoy 88) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del la República (2008) y en el derogado artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el sentido que estos últimos sólo hacían referencia al pago de sumas de dinero y entrega de bienes.

No obstante lo anterior, la norma citada (158) reproduce imperfecciones contenidas en el otrora artículo 104. Así contempla una nueva oportunidad de ejecución voluntaria dentro de la fase de ejecución forzosa, respecto a lo cual siguiendo a Urosa (2007, 458) la orden de incluir el monto a pagar en el presupuesto del próximo año, debería estar contenida en la propia sentencia condenatoria, de esta manera al producirse la ejecución forzosa el Tribunal pueda directamente ejecutar la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 527, en relación al 534 al 584 eiusdem.

Asimismo, la norma en comento no indica nada en relación a los bienes municipales que pueden ser objeto de embargo ejecutivo, en consecuencia, contestes con la opinión de Urosa (2007, 459), quien señala respecto a la ejecución forzosa de sentencias contra alguna entidad municipal, lo siguiente:

“no es posible la aplicación automática del artículo 534 del Código de Procedimiento Civil (...) quedando excluidos de estas medidas aquellos bienes que estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública y, por tanto sólo deberán ser objeto de embargo ejecutivo los bienes municipales del dominio privado no afectos a tales usos”.

En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 29 de noviembre de 2002, caso: Yasmín Yejan Monteverde, reiterada posteriormente en fecha 5 de mayo de 2006 en el caso Iván Borges España, ambas referidas por Urosa.

Ahora bien, con relación a las sentencias de condena que imponen la obligación de entregar un bien patrimonial conforme al artículo 158.2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se observa una excepción al principio de ejecución forzosa de sentencias de condena, ya que cuando dichos bienes estuvieren afectados al uso público o a un servicio público, se

verifica una imposibilidad jurídica de cumplimiento, obligando así la sustitución del cumplimiento por su equivalente económico.

De lo anterior se infiere, el alcance de la referida norma en tanto que reconoce al juez contencioso administrativo la plena jurisdicción, por lo que en este sentido, Hernández (2006, 314), señala que: “la ejecución de la sentencia es una actuación netamente judicial, quedando la Administración subordinada a cumplir la sentencia en la forma y oportunidad precisada por el juez contencioso administrativo”.

La Inembargabilidad del Patrimonio de la República y demás Entes a quienes resulte extensible esta Prerrogativa

Como se ha expuesto, el régimen general de ejecución de sentencias condenatorias previsto en las normas regidas por el Derecho Procesal común, encuentra su excepción, en la misma Ley, dentro de las cuales figura la ejecución de sentencias de condena contra la República lo cual comporta per se una de las prerrogativas procesales que le asisten, en virtud del interés general que está llamado a tutelar. Por ello, esta revestida de la

prerrogativa de inejecución, lo cual amerita un estudio pormenorizado de su evolución legal y jurisprudencial.

Al respecto se observa que la prerrogativa de inejecución encontraba su fundamento en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (artículo 16) y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (antes artículo 46; hoy artículo 75), por lo que, desde entonces se está frente a la inexistencia de normas que faculten plenamente al juez para coaccionar a la República a que cumpla lo fallado.

Además, tal beneficio procesal se hace extensible a los Institutos Autónomos (hoy Institutos Públicos), conforme lo previsto en el vigente artículo 98 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) según el cual son extrapolables a tales entes públicos los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerda a la República, y sin embargo, en lo que respecta el Municipio, la vigente Ley Orgánica de Poder Público Municipal (2009), derogó la cláusula de aplicación extensiva a los entes municipales que incluía el artículo 102 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), y en consecuencia estableció su propio elenco de privilegios y prerrogativas procesales a favor de los Municipios, en virtud de lo cual éstos gozan de menos ventajas fiscales que los entes nacionales y estatales; por lo que actualmente sólo se aplican aquellos que expresamente

están establecidos en la vigente Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009).

Así, en resumidas cuentas, la prerrogativa de inejecución radica en la prohibición expresa y absoluta impuesta por el legislador a los órganos jurisdiccionales, consistente en no decretar mandamientos de ejecución forzosa de sentencias contra el patrimonio de la República. En consecuencia, bajo las premisas establecidas, resulta jurídicamente imposible ejecutar forzosamente las sentencias condenatorias de carácter patrimonial contra la República, mediante los mecanismos de ejecución ordinarios previstos en el Código de Procedimiento Civil, esto es, conforme lo expresa Pagés (2004, 377) “el juez no puede ordenar el embargo de bienes o dineros que pertenezcan a ésta, ni cualquier otra medida de ejecución forzosa prevista en el Código de Procedimiento Civil”.

Significa entonces, que en atención a los artículos en referencia, las sentencias de condena contra la República se excluyen del ámbito de aplicación del procedimiento de ejecución ordinario, así como también los demás entes a quienes resulte extensible esta prerrogativa.

Con relación al mencionado privilegio, Brewer Carias (1997, citado por Pagés, 2004, 376), expreso: “El juez, en su competencia contencioso

administrativa, debe limitarse a condenar pecuniariamente a la República, sin proceder a la ejecución de lo ordenado. De esta manera los administrados no poseen, frente a la República, ninguna vía de ejecución”.

Visto lo anterior, a objeto de facilitar la comprensión del beneficio procesal bajo análisis, es oportuno señalar el origen jurídico del mismo, así siguiendo a Pagés (2004, 378) encontramos que el secular artículo 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, contenido del principio rector, ya se encontraba previsto en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1934, reformada en 1937. Luego en vigencia de la Constitución de 1961, se produjo una reforma de Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, más sin embargo, el artículo 16 se mantuvo igual, hasta que fue finalmente abolida por la Ley derogatoria parcial de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.238 del 10 -08-2009)

Similar circunstancia opera respecto a la previsión legal de la prerrogativa bajo análisis contenido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2001, ya que estaba regulado en su antecesora (1965) en el artículo 46.

Luego, se infiere tal como lo expresa Pagés (2004, 378) que: “su repetida previsión se debe a la tradición legal que en este aspecto se ha mantenido

en Venezuela, la cual ha tenido una tendencia muy definida desde sus inicios, cual es la de proteger los interés del Estado”.

En este orden de ideas, en atención a la evolución jurisprudencial, se observa que incluso a la luz de la Constitución de 1961, esta postura fue abordada jurisprudencialmente. Es así, como en vigencia de la Constitución de 1961 y siguiendo ésta tendencia, tanto la entonces Corte Suprema de Justicia, como el resto de órganos jurisdiccionales con competencia en materia contencioso administrativa dictaron sentencias condenatorias de carácter patrimonial contra personas jurídicas de derecho público investidas del privilegio de inembargabilidad, en este sentido, en fecha 23 de abril de 1986, la Sala Político Administrativa en decisión relativa al caso Agustín Oviedo, vs Inversiones Clínicas y Bienes Afines, C.A., citada por Pagés (2004, 379) estableció:

“...La idea es la de que la prestación del servicio o la actividad de evidente utilidad pública deben permanecer intactas. En tales casos la satisfacción del interés privado del ejecutante, debe ceder el paso al superior de la comunidad. Pero es de evidente justicia que esta sujeción y sometimiento del ejecutante no puede llegar hasta el aniquilamiento y sacrificio generoso de su propio interés”.

Como se desprende del fallo parcialmente transcrito, la intención del juzgador es proteger la continuidad en la prestación del servicio público, los intereses

del Estado, dejando a salvo que ello debe verificarse sin menoscabo del interés particular del justiciable asistido de una sentencia de condena que le es favorable, pero que pese a ello resulta ilusoria dada su inejecución.

Empero, la Sala Político Administrativa el 22 de noviembre de 1990, tomando como argumento el contenido del artículo 68 de la otrora Constitución (1961), en la emblemática sentencia del caso: Mochima II, referida por Pagés (2004, citando a Ortiz 1961-1997, 379), reconoce la ejecución de la sentencia condenatoria, como requerimiento de tutela judicial efectiva, por lo que en este sentido estableció: “En la garantía de la defensa judicial de los derechos, a que se contrae el artículo 68 de la Constitución, se halla implícito el derecho a la ejecución de sentencias como forma efectiva de esa tutela”. Así reafirmando y completando su criterio en decisión, antes referida, del 9 de mayo de 1991, en el caso Sanitaca vs IMAU, adicionó que:

“...en razón del privilegio de inejecución y del principio de legalidad presupuestaria, conforme a los cuales no es posible dictar medidas ejecutivas y la obligación que ejercen debe ser cancelada “...con cargo a la partida del presupuesto que para tales fines se prevea para cada ejercicio...”. Lo que acarrea “...en realidad es la propia administración la que ejecuta sus sentencias y no el Poder Judicial...”; provocando así la inejecución de fallos que la condenen pecuniariamente o la demora exorbitante e injustificada por parte de la República en dar cumplimiento a lo ordenado en ellos.”

No obstante, en este mismo fallo, retomando un criterio hasta entonces aislado, de fecha 16 de mayo de 1983, haciendo uso de la analogía, aplicó el artículo 104 de la hoy derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, criterio éste ratificado el 13 de mayo de 1993, conforme al cual en aras de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, dicha Sala estableció:

“...por analogía, que es fuente de derecho en materia contencioso administrativa, como lo ha reconocido la Sala Político –Administrativa en sentencia de fecha 02-11-82 de acuerdo al artículo 4º del Código Civil, esta misma Sala ha fijado los términos de ejecución de sus sentencias, aplicando lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal para los casos de ejecución de sentencias condenatorias contra los municipios, que en la actualidad se contempla en el artículo 104 de esta Ley”.

Por su parte, Pagés (2004, 383), en atención a los criterios jurisprudenciales esbozados opina:

“La jurisprudencia contencioso- administrativa organizó un sistema de ejecución forzosa de sentencias contra la República, basándose por analogía, en lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y a la vez previó la posibilidad de aplicar medidas de ejecución del Código de Procedimiento Civil, lo que a todas luces constituyó un gran avance en la materia y, sin duda, sirvió de base, para que luego el legislador diseñara el procedimiento contemplado actualmente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”.

De acuerdo con los criterios jurisprudenciales expuestos, se observa que la ejecución de sentencias condenatorias, ha sido abordado desde la óptica de los principios constitucionales y legales atinentes a tutela judicial efectiva, consagraciones del Estado de Derecho y atribuciones del Poder Judicial.

Posteriormente, vigente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), basándose en los nuevos postulados constitucionales, en relación al tema bajo análisis, se observa un notable avance jurisprudencial. Así en decisión N° 1671, de fecha 18 de julio de 2000, caso Félix Enrique Páez y otros vs Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia por órgano de la Sala Político Administrativa, realizó un amplio análisis del derecho a la ejecución de sentencias a la luz del artículo 26 del referido Texto Fundamental, bajo el siguiente tenor:

“...como consecuencia directa del derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la justicia y poner en movimiento el aparato judicial del Estado, en cualquier tipo de proceso”, lo que se encuentra respaldado por las previsiones establecidas en los artículos 25, 138 139, 140, 259 (sistema de responsabilidad administrativa), 137, (principio de legalidad), 136 (deber de colaboración entre los órganos del Poder Público) y 253 y siguientes que rigen el funcionamiento del Poder Judicial y del sistema de justicia, dentro de lo que resalta lo contemplado en el primer aparte del artículo 253 en cuanto a la obligación de los órganos jurisdiccionales de “...ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias”.

Como se observa, el fallo citado, contiene un análisis pormenorizado del fundamento constitucional que sustenta el deber de los órganos jurisdiccionales de hacer ejecutar las sentencias de condena contra la República y demás entes investidos de la prerrogativa de inembargabilidad, en aras de garantizar una tutela judicial verdaderamente efectiva.

Por su parte, la Sala Constitucional, en fecha 3 de agosto de 2001, mediante decisión N° 1368, de significativa importancia en el avance del tema bajo análisis, cuyo criterio fue posteriormente ratificado en decisión N° 2361 del 3 de octubre de 2002, caso: Municipio Irribarren del Estado Lara, a saber:

“...para el cumplimiento de lo antes descrito, en los presupuestos públicos se determinan partidas para el cumplimiento de las sentencias, ello sin menoscabo de que se puedan hacer rectificaciones presupuestarias para dar fiel cumplimiento a lo ordenado por los órganos administradores de justicia.”

De lo anterior se infiere, que las posibles modificaciones al Presupuesto de Gastos (ejemplo: créditos adicionales, traslados de partidas, rectificaciones al presupuesto), constituyen una verdadera alternativa contra la excusa de falta de previsión presupuestaria como razón de incumplimiento del fallo, ahora bien, la decisión antes citada, además de ratificar un criterio anterior califica como abuso de poder del órgano de administrativo, el incumplimiento del

fallo so pretexto de estar investido del privilegio de inejecución. Además, prevé la posibilidad de desaplicar en casos concretos el privilegio de inejecución, atendiendo a la gravedad del abuso cometido.

Al respecto, el máximo tribunal de la República en aras de cumplir el mandato de ejecutar lo juzgado, mediante decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2002), ha establecido un significativo análisis respecto a las prerrogativas asociadas a la ejecución de sentencias contra la Administración y el derecho a la tutela judicial efectiva. Lo expuesto se pone de manifiesto en la ya citada decisión N° 2361 del 3 de octubre de 2002, caso: Municipio Iribarren del Estado Lara, a saber:

“...esta Sala considera que el sujeto pasivo de la relación procesal puede tener privilegios procesales amparados en la ley, como es en el presente caso el Municipio respecto de la prohibición de medidas preventivas o ejecutivas sobre su patrimonio, pero el ente puede incurrir en fraude a la ley o en abuso de derecho y entonces quedar fuera de la protección legal por su impropia conducta...”

Como puede atisbarse, actualmente la jurisprudencia procura un equilibrio entre las prerrogativas de la Administración y el derecho a la tutela judicial efectiva del justiciable en los términos consagrados en el Texto Constitucional vigente, el cual como se expuso anteriormente, ha ratificado expresamente tanto las normas y principios sobre derechos humanos o

fundamentales contenidos en Pactos Internacionales suscritos por Venezuela, como las normas de la abrogada Constitución de 1961.

Según se ha visto de las decisiones citadas, se observa una marcada tendencia jurisprudencial que opta por aplicar preferiblemente los postulados constitucionales, de cara a garantizar una tutela judicial efectiva.

El Principio de Legalidad Presupuestaria

Otro de los argumentos en los que se apoya la inejecución de sentencias de condena contra la República y otros entes de la Administración, es en el principio de legalidad presupuestaria, conforme al cual no puede comprometerse a la Administración al pago de obligaciones que no hayan sido previstas o incluidas en el Presupuesto de Gatos correspondiente; ello de conformidad con el principio de legalidad presupuestaria establecido en el artículo 314 constitucional.

Pero, si bien se encuentra en el Texto Fundamental el principio de legalidad presupuestaria, no es menos cierto que el Artículo 57 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, establece:

“...Los compromisos originados en sentencia judicial firme con autoridad de cosa juzgada o reconocidos administrativamente de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el Reglamento de esta Ley, así como los derivados de reintegros que deban efectuarse por concepto de tributos recaudados en exceso, se pagarán con cargo al crédito presupuestario que, a tal efecto, se incluirá en el respectivo presupuesto de gastos...”

Hecha la observación anterior, se observa que el principio de legalidad presupuestaria en cumplimiento, a su vez, del principio de unidad presupuestaria, no debe entenderse como un inexorable impedimento para la ejecución de sentencias de condenas contra la Administración, ya que, como se ha citado, el propio legislador en el artículo 57 de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, establece la inclusión de dichas obligaciones en el presupuesto respectivo, dando así cumplimiento tanto al principio de legalidad presupuestaria y al fallo condenatorio.

Sin embargo, es oportuno señalar que el problema se presenta cuando la partida de gastos destinada al pago sentencias condenatorias y la partida de gastos relativa al pago de obligaciones contingentes derivadas de asuntos litigiosos, resultan insuficientes, y en consecuencia el ente público debe solicitar un crédito adicional o a la rectificación del presupuesto, lo cual según

expresa Cohen A. (2001, 29) representa para el administrado una demora adicional a la padecida durante el proceso.

Al respecto, en opinión de Pagés (2004, 408) pudiera admitirse una posible contraposición entre el derecho a la ejecución de sentencia y el principio de legalidad presupuestaria, y al respecto agrega:

“...tal principio no habilita a la Administración para postergar indefinidamente el cumplimiento de las sentencias que condenen a la República, y desconocer así los derechos de los particulares afectados, aunado a que la propia legislación se ha encargado de armonizar ambos bienes jurídicos, tal como se evidencia del texto del artículo 57 ejusdem”.

En este sentido Hernández G, (2006. 326) afirma que:

“...si sólo pueden efectuarse gastos con cargo al erario público que estén autorizados por Ley (artículo 314 de la Constitución), la Administración está impedida de cumplir los fallos que en su contra se dicten, hasta tanto no se realice la correspondiente previsión presupuestaria. De allí que en tales casos el Juez debe ordenar que en los próximos ejercicios fiscales se incluyan tales partidas (...) Ya hay, en todo caso una disposición general en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado que obliga a prever partidas presupuestarias con tal fin”.

Seguidamente continúa exponiendo el citado autor lo siguiente:

“Frente a una sentencia de condena debe la Administración cumplir, mediante el pago de la suma debida, sin que le sirva

de eximente la ausencia de previsión presupuestaria. Tampoco es manifestación del poder de sustitución ejecutiva, la orden del Juez ordenando a la Administración incorporar la correspondiente previsión pues con esa orden, ciertamente no se está satisfaciendo la pretensión deducida y estimada. Y en todo caso, el prenombrado principio de previsión presupuestaria sólo se opone a la realización de gastos, y no a la ejecución forzosa que, vía embargo, puede acordar el Juez.” (2006, 326).

Finalmente, en atención a lo expuesto se desprende que el sistema de ejecución de sentencias de condena contra los entes públicos, en el orden contencioso administrativo venezolano, contenida en los instrumentos legales expuestos a lo largo presente capítulo, no son idóneos para tal fin; pese al tratamiento que como se ha visto, procuran dar la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009); todo lo cual se evidencia en las prerrogativas procesales de la Administración, revestidas de una aparente legalidad pero como se ha visto carente de fundamento constitucional, desde que obstruyen la labor jurisdiccional relativa a la ejecución de sentencias.

CAPITULO IV

LIMITACIONES DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LA SENTENCIA DE CONDENA CONTRA LA ADMINISTRACIÓN

Tal como se ha visto en los capítulos precedentes, parafraseando a Hernández G. (2006, 310) en la sustitución ejecutiva el juez contencioso administrativo se enfrenta con ciertos dogmas, a saber: las limitaciones del poder de sustitución del juez sobre la Administración derivadas principalmente del principio de separación “de poderes”, y las restricciones derivadas del principio de continuidad de los servicios públicos, cuyo análisis se abordará en el presente capítulo.

Principio de Separación del Poder Público en ramas

Según Araujo (2007, 84), el principio de separación orgánica del Poder Público no se corresponde con su contenido, razón por la cual algunas doctrinas referentes a dicho principio, la excluyen. En virtud de ello, el referido autor apoyándose en la teoría general del Estado, propone su

definición y análisis diferenciando en tres contextos diferentes, el poder, las funciones y los órganos.

En el marco de las consideraciones anteriores, analizando la noción de Poder Público, según refiere éste autor, la confusión surge a partir de la obra del Barón de Montesquieu, intitulada “Del Espíritu de las Leyes”, ya que en ella no se distinguen conceptualmente las nociones de poder, funciones y órganos.

Posteriormente, Carré De Malberg (1920, citado por Araujo, 2007, 85), afirma la unidad de poder del Estado, también denominado “poder público” o “poder estatal”, el cual se define como: “la potestad que tiene el Estado de querer por sus órganos esenciales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos”

Asimismo, respecto a las funciones jurídicas, Carré De Malberg (1920, citado por Araujo, 2007, 85) estableció que éstas son: “las potestades jurídicas que el Derecho positivo asigna a los órganos públicos para que puedan actuar y cumplir los fines que le competen”; y finalmente en relación a lo órganos del Estado estableció que:

“...son los centros o complejos de órganos encargados de desempeñar las diferentes funciones jurídicas estatales. Integran las “ramas” que ejercen separadamente las funciones, dotados de cierto Poder Público para contrarrestar las interferencias de uno sobre el otro de manera que exista un equilibrio entre ellos.” (p.85)

En atención al planteamiento anterior, encontramos la definición de Poder Público, funciones y órganos, criterio éste acogido por el sistema constitucional venezolano y, que constituye la base del principio bajo análisis, esto es, el mal llamado Principio de “Separación de Poderes”, el cual según sostiene Araujo (2007, 85) debe ser entendido como una separación o distribución de funciones, entre los complejos orgánicos del Estado; así, cada uno de ellos es titular de una parte de las funciones estatales en los términos establecidos en el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), con lo cual se debe procurar un equilibrio entre las diferentes ramas que integran al Poder Público, ya que lo que está separado son las funciones, más no así el Poder Público, el cual dicho sea de paso, es único e indivisible.

Sin embargo, a cada una de estas ramas o complejos orgánicos se le ha llamado “Poder”, entendiéndose entonces que la denominada separación de poderes, constituye una separación de funciones.

Por tanto, forzoso es recordar que en Venezuela tenemos un sistema de distribución del Poder Público tanto en forma vertical como horizontal (artículo 136 constitucional), encontrando en el segundo de ellos la separación orgánica del Poder Público en: Poder Legislativo (Artículo 186), Poder Ejecutivo (Artículo 225), Poder Judicial (artículo 253) Poder Ciudadano (artículo 273) y Poder Electoral (artículo 292).

En este orden de ideas, se puede citar a Araujo (2007, 89), quien respecto a la distribución de funciones expone lo siguiente:

“...la distribución de funciones entre los cinco complejos orgánicos del Poder Público Nacional señalados, surge la noción de competencia “funcional”, La función no vendría a ser otra cosa que una determinación de la tarea que cada uno ha de cumplir; ello crea la obligación para cada órgano del Estado de obrar únicamente dentro de los límites de sus funciones distinguiéndose entre sí, entre otros aspectos, por el grado que ocupan en graduación o escalonamiento del orden jurídico según la concepción de la creación del Derecho por grados”.

Como se ha visto, junto a las prerrogativas procesales que dificultan al juez contencioso ejecutar los fallos de condena contra la Administración, encontramos el principio de “separación de poderes”, en atención al cual cada rama del Poder Público tiene asignada su función propia y en virtud de

ello sus atribuciones, en cuyo caso, les está prohibido interferir en el ejercicio de las funciones de otras.

En consecuencia, frente al incumplimiento de sentencias de condena contra la Administración, mal podría el Poder Judicial omitir su ejecución forzosa, so pretexto de estar vulnerando con ello, el principio de "separación de poderes"; argumentación errada, ya que el propio Texto Fundamental impone al Poder Judicial el deber inexorable de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, amén de lo dispuesto en el Artículo 57 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2009) el cual establece:

“...Los compromisos originados en sentencia judicial firme con autoridad de cosa juzgada o reconocidos administrativamente de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el Reglamento de esta Ley, así como los derivados de reintegros que deban efectuarse por concepto de tributos recaudados en exceso, se pagarán con cargo al crédito presupuestario que, a tal efecto, se incluirá en el respectivo presupuesto de gastos...”

Sin embargo, como se ha expuesto, de aplicar la errada argumentación basada en el principio de "separación de poderes", tal circunstancia equivale a pretender justificar el incumplimiento del fallo y por ende las obligaciones del Estado, quebrantando así el orden jurídico y desconociendo el Estado de

Derecho, tras vulnerar el derecho de ejecución de sentencia del justiciable como requerimiento de tutela judicial efectiva.

Así como corolario de lo anterior, Urosa, (2003 citada por García, 2004, 43), señala: “tradicionalmente se ha considerado improcedente la sustitución del juez en la Administración a los fines de establecer los términos en que ésta debía cumplir sus obligaciones omitidas, e imposible la sustitución judicial en la ejecución de sentencia.”

Dogma del Carácter Revisor de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Tal como se ha expuesto, y según expresa Hernández G. (2006, 308), en lo que respecta a la sustitución en la Administración al momento de ejecutar forzosamente su decisión, al afirmar que:

“También se han presentado diversas barreras, en concreto, respecto la ejecución forzosa de las sentencias condenatorias. Junto a estos impedimentos habrá que estudiar además, los que derivan del dogma del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al cual el juez sólo está limitado a revisar lo previamente actuado y decidido por la Administración”.

Dadas las consideraciones que anteceden, forzoso es recordar el artículo 259 del Texto Constitucional, el cual establece las competencias del orden jurisdiccional contencioso administrativo, el cual preceptúa:

“...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, conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”

Del precepto constitucional parcialmente transcrito se desprende los amplios poderes del juez contencioso administrativo, el cual desvirtúa la creencia conforme a la cual el juez sólo está limitado a revisar lo previamente actuado y decidido por la Administración, pues bajo una concepción subjetiva, lo importante es ahora la tutela de la pretensión procesal administrativa y ya no la materia de impugnación.

El Principio de Continuidad de los Servicios Públicos

En Venezuela, tanto la determinación de la noción de servicio público, como los mecanismos de tutela judicial con ocasión de su prestación y la

responsabilidad del Estado en la gestión de los mismos, no es precisamente el resultado inmediato de una regulación normativa, sino que es el producto del desarrollo jurisprudencial.

De allí que de dichas nociones en el marco jurídico constitucional y legal ha estado signada por los criterios sentados por los Tribunales; en efecto, el axioma originario de la noción de servicio público se verificó inicialmente en la decisión de la Corte Federal y de Casación de fecha 5 de diciembre de 1944, caso: N.V. Aannemersbedrijf voorhen T. den Brejen Van den Bout o Puerto de La Guaira, en el cual procurando la aplicación de normas distintas de las establecidas en el Código Civil y el Código de Comercio respecto a la ejecución de los contratos celebrados por la Administración, la antigua Corte expresó que la noción del servicio público estaba vinculada a la satisfacción de un interés general y que dicho contrato debía ser calificado como administrativo, por cuanto prevalecía la consecución de un servicio público.

En ese mismo sentido, en los primeros criterios jurisprudenciales en procura de una noción de servicio público, estuvo presente la idea de responsabilidad extra-contractual de la Administración, por violación del principio de igualdad o equilibrio ante las cargas públicas; es así como en la emblemática sentencia recaída en el caso Silvia Rosa Riera vs. INAVI, de fecha 4 de marzo 1993, dictada por la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte

Suprema de Justicia, específicamente en el voto salvado del magistrado Farías Mata, éste objeta la aplicación de disposiciones del Código Civil sobre responsabilidad por guarda de cosas, argumentando para ello que la responsabilidad patrimonial que pudiere corresponder a las personas morales de Derecho Público por el ejercicio de la actividad administrativa, no se rige por las reglas del Código Civil, sino que debe ejercerse por reglas autónomas y propias, atendiendo a la naturaleza del servicio público involucrado, así como también al equilibrio de los intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), conforme a lo dispuesto en su artículo 140, ya no hay lugar a dudas sobre la existencia de un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo que comporta tanto la llamada responsabilidad por sacrificio particular o sin falta como el régimen de responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público, según el cual los usuarios deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos.

Ahora bien, dadas las consideraciones anteriores, relativas a la responsabilidad del Estado por la gestión de los servicios públicos y en atención al objetivo planteado en la presente investigación, forzoso es el

análisis del principio de continuidad de los servicios públicos, el cual según Araujo (2003, 146), es: “la versión del principio de continuidad del Estado” y la noción de continuidad es “material, orgánica o institucional” y se concreta en: “la obligación del Estado o gestor de prestar el servicio público de manera ininterrumpida, agregando además que para los exponentes de la “Escuela del servicio público”, la continuidad “se convierte en el criterio calificador de lo que es un servicio público”.

En este orden de ideas, Fernández Ruíz (1995, citado por Araujo, 2003, 146), expresa que debe entenderse por continuidad “la oferta permanente, y correlativa posibilidad, de usar un servicio público dentro de las condiciones y términos señalados expresamente por su regulación específica”.

Asimismo, el fundamento del principio de continuidad de los servicios públicos se remonta a la sentencia del Consejo de Estado francés de fecha 7 de agosto de 1909 (fallo Winkell), la cual califica la continuidad como: “esencial para la vida social del Estado y desde ese punto de vista, los servicios públicos deben ser prestados sin interrupción. Sin que exista la posibilidad de una discontinuidad en la prestación del mismo”.

En lo que respecta a la naturaleza del mismo, existen varias corrientes doctrinarias, por ejemplo, algunos afirman que es un principio de valor supraconstitucional y otros lo califican como principio general del derecho; sin

embargo, en contraposición a tales posturas, resulta menester recordar que el mismo posee, ante todo y por sobre todo, valor constitucional.

Ahora bien, sobre este aspecto y siguiendo a Araujo (2003, 147-148), es oportuno señalar que deben distinguirse dos situaciones, bien respecto a los usuarios y bien con relación a los funcionarios públicos prestadores del servicio.

En el primer caso, la continuidad de servicios públicos hace referencia a la naturaleza de las prestaciones, considerando que en algunas categorías como es el caso de la salud, su ejecución no admite interrupción.

El segundo supuesto, relativo a los funcionarios públicos partícipes de la prestación del servicio público, supone que éstos deben hacerlo de forma continua.

Luego, en atención al punto en cuestión conviene hacer referencia al régimen jurídico del servicio público y en tal sentido surge la disyuntiva de cuándo un servicio es o no de carácter público, a cuyo efecto se ha recurrido tanto a la naturaleza de la prestación, esto es, al criterio material como a la naturaleza de la persona que gestiona, asume u otorga ese servicio –criterio orgánico-.

Atendiendo a la insuficiencia de los criterios señalados, según refiere Araujo (2003, 97), doctrinariamente se ha establecido que:

“...el elemento fundamental del régimen jurídico del servicio público son las técnicas o procedimientos públicos que están a la disposición de dicha prestación. La creación de servicios públicos tiene como finalidad utilizar instrumento de Derecho público (...) para satisfacer una necesidad colectiva. El Derecho público comporta la aplicación de ciertos postulados o principios que, por lo mismo, se aplican a la regulación del servicio público.”

Tal como se ha visto, la creación de servicios públicos en aras de satisfacer necesidades colectivas, supone la existencia de un régimen jurídico de protección de su prestación, en consecuencia, éste se haya revestido de inmunidades y prerrogativas, tanto de la Administración Pública en relación con los titulares de la gestión como del servicio público frente a terceros, y en este sentido encontramos la prerrogativa de inembargabilidad del patrimonio de la República y demás entes a quienes resulte extensible esta prerrogativa fundado en la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos, el cual constituye el límite o frontera con el cual tropieza el juez contencioso administrativo en el ejercicio de su inexorable deber de ejecutar sentencias condenatorias contra la Administración como requerimiento del derecho a la tutela judicial efectiva del particular asistido del fallo que le es favorable pero carente de ejecución; ya que entra en juego allí la necesidad de equilibrio entre el interés particular

y la satisfacción del interés general que aquélla esta llamada a tutelar y representar.

En tal virtud, es preciso tener en cuenta que los servicios públicos están sujetos al Derecho Administrativo, en mayor o menor grado dependiendo en cada caso de la naturaleza del servicio público involucrado, esto es, la *publicatio*, elemento orgánico o subjetivo que presume que el Poder Público es titular del servicio público en sus diferentes niveles de manifestación desde el punto de vista vertical conforme lo establecido en el artículo 136 del Texto Constitucional.

De allí que se reconoce la existencia de servicios públicos nacionales, estatales y municipales, los cuales, se desarrollan a través de la técnica denominada *PUBLICATIO*, mediante la cual la Administración se reserva la titularidad de la actividad o también su ejercicio, es decir, puede desarrollar su actividad mediante autorización – técnica que comparte con la actividad de mantenimiento de orden público-; o mediante la concesión, como técnica derivada de la *publicatio*, en virtud de la cual se permite a un particular gestionar una actividad previamente publicada.

Bajo estas premisas, se observa entonces que la *publicatio* no excluye la posibilidad, que determinados servicios públicos puedan ser prestados por

los particulares, previa obtención de la correspondiente habilitación administrativa.

Así, se pone de manifiesto una especie de escala en la *publicatio*, establecida por la doctrina, a saber: *publicatio* intensa: en los casos en los cuales la Administración se reserva tanto la titularidad como el ejercicio de la actividad; *publicatio* media: en los supuestos en los cuales la Administración sólo se reserva la titularidad de una actividad pero no así su ejercicio, el cual puede ser desarrollado por los particulares; *publicatio* mínima: en los casos en los cuales la Administración sólo se reserva una parcela de actividad, lo cual se conoce como servicios compartidos; y finalmente, se encuentran las actividades en donde ya no existe publicación alguna, sino simplemente regulación, esto es lo que se conoce como actividades despublicadas o liberalizadas.

Otro aspecto característico de la prestación de servicio público, lo constituye la afectación al público, la cual según Araujo (2003, 98) es:

“...un elemento que necesariamente debe estar presente para calificar un servicio de carácter público, esto es que satisface al ciudadano en cuanto miembro de una colectividad pública, de donde se deriva un derecho abstracto del usuario a la prestación, exigible aún judicialmente. Debe existir la posibilidad de acceso a ese uso público, con lo cual estaríamos diferenciando la calificación

de servicio público en tanto que destinado o afectado a un solo público, por oposición a otros servicios que por cualquier otro título están afectados o destinados a un uso privado...”

A manera de colofón, según se ha visto, el límite de afectación al público está dado en cuanto a los bienes que no tienen o no persiguen un uso público, elemento este de suma importancia, dado que pudiera vislumbrar la controvertida y delicada frontera o equilibrio entre la satisfacción del interés particular frente a la necesidad de satisfacer el interés general, determinante para justificar la procedencia o no de la prerrogativa procesal relativa a la inembargabilidad.

De la misma manera, el legislador en el artículo 99 del vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, pone de manifiesto el criterio antes expuesto al establecer que:

“Artículo 99. Cuando se decrete medida procesal, de embargo, secuestro, ejecución interdictal y, en general, alguna medida de ejecución preventiva o definitiva sobre bienes de institutos autónomos, empresas del Estado o empresas en que éste tenga participación; de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio de interés público, a una actividad de utilidad pública nacional o a un servicio privado de interés público, antes de su ejecución, el juez debe notificar al Procurador o Procuradora General de la República, acompañando copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto,

a fin de que el organismo público que corresponda adopte las provisiones necesarias para que no se interrumpa la actividad o servicio a la que esté afectado el bien”.

Frente a esta situación referente a la inejecución de sentencias condenatorias contra la Administración, dada la necesidad de salvaguardar la continuidad del servicio público, una vez agotadas infructuosamente las opciones tendentes a la ejecución forzosa del fallo, el justiciable podrá procurar que le sea resarcido el daño causado como consecuencia de la inejecución del fallo, esto es, demandar la Responsabilidad Patrimonial por Falta o funcionamiento anormal del servicio público de justicia, dado a que como se ha visto, la Administración incurre en responsabilidad por falta grave cuando sin fundamento legal que la asista, no ejecuta la obligación a la que esta constreñida por la sentencia de condena en la que ha resultado vencida.

Otra posibilidad, de ejecución forzosa del fallo susceptible de consideración por parte del juez contencioso administrativo, la constituye la ejecución de bienes no afectos al uso o servicio público prestado por ciertos entes públicos.

Al respecto, la Sala Político Administrativa de nuestro máximo Tribunal, en sentencia N° 01160 de fecha 18 de mayo de 2000, caso: HIDRO SUPPLY YACAMBU, C.A., expone que:

“...a los fines de la embargabilidad de los bienes de estas empresas, se hace menester aludir al criterio de disponibilidad o no del patrimonio demandado, entendiendo éste como la susceptibilidad de ejecución del mismo. Al respecto, se estima que el presupuesto de cada una de estas empresas es ejecutable solo en el sector de los activos fijos (o ganancias), pues el presupuesto del Estado (central o descentralizado), manifestado en partidas, que corresponden a prestación de servicios o compromisos laborales, no es ejecutable, entendiéndose, por tanto que la prohibición general de embargo sólo es aplicable a aquellos bienes destinados a la específica satisfacción de fines e intereses que se coloquen por encima del derecho reclamado, bienes tales como los destinados al uso o servicio público.”

En efecto, la misma Sala en sentencia N° 0821 de fecha 11 de junio de 2002, caso: Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, ratifica el criterio expuesto supra, señalando que:

“...las medidas preventivas o ejecutivas que recaigan sobre el patrimonio de una asociación destinada a la prestación de un servicio público, deben dictarse con estricta observancia del principio de vinculación presupuestaria de los bienes y recursos públicos, en razón de lo cual resulta necesario, a los fines de proceder a la embargabilidad de tales bienes, atender al criterio de disponibilidad o no del patrimonio, entendido éste como la susceptibilidad de ejecución del mismo.”

De los fallos transcritos, se vislumbra que tal susceptibilidad de ejecución de sentencias de condena, atañe a los bienes no afectos al servicio público, planteándose la posibilidad de optar por el embargo de ciertas cuentas de las

empresas del Estado (ganancias), no así de las partidas destinadas al funcionamiento de la actividad prestacional de servicio público.

Asimismo, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 88 numeral 2, por interpretación a contrario deja abierta la posibilidad de poder ejecutar bienes no afectos a la prestación de servicios públicos.

Ello evidencia, que existen opciones que permiten hacer eficaz el derecho a la tutela judicial efectiva mediante la ejecución forzosa de sentencias de condena pese a las prerrogativas de la Administración Pública en el orden contencioso administrativo venezolano.

CAPITULO V

EL INTERES GENERAL FRENTE AL INTERES PARTICULAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE CONDENA

Entendiendo que la ejecución de sentencia constituye la materialización del fallo y el perfeccionamiento de la tutela judicial efectiva, de cara al Estado de Derecho, el presente Capítulo versa sobre los mecanismos y posibilidades utilizados actualmente para la ejecución de sentencias, frente al principio de inembargabilidad, para evitar así que las sentencias condenatorias contra la Administración queden ilusorias.

Adecuación de las Prerrogativas de la Administración a los Principios Constitucionales que Exigen que la Ejecución de la Sentencia sea un Acto Jurisdiccional

Tal como se ha visto en los capítulos precedentes, se observa de las disposiciones del Texto Constitucional (Artículo 26, 259) así como de disposiciones legales (artículos 2, 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) se desprende el carácter jurisdiccional de la ejecución de sentencias como manifestación de tutela judicial efectiva lo cual obviamente incluye los

fallos de condena contra la Administración; sin embargo, el Juez contencioso administrativo en cumplimiento de su indeclinable deber de juzgar y ejecutar lo juzgado (artículo 253 constitucional), aún se enfrenta a una serie de obstáculos, entre ellos las prerrogativas procesales que asisten a la Administración, lo cual pese a la flexibilización de éstas en recientes reformas legales, así como al avance de algunos criterios jurisprudenciales, obligan a la búsqueda de un necesario equilibrio o adecuación de dichas prerrogativas a los principios constitucionales, sin menoscabo claro está del interés general.

Al respecto la Sala Constitucional, en sentencia N° 2361, de fecha 3 de octubre de 2002, (Caso: Alcaldía Iribarren del Estado Lara) establece un significativo contraste entre las prerrogativas de la Administración que obstaculizan la ejecución de sentencias y el derecho a la tutela judicial efectiva del justiciable asistido de un fallo que le es favorable pero aparentemente inejecutable; en este sentido la referida Sala expresó:

“Esta Sala considera que el sujeto pasivo de la relación procesal puede tener privilegios procesales amparados en la Ley, como es en el presente caso el Municipio de la prohibición de medidas preventivas o ejecutivas sobre su patrimonio, pero el ente puede incurrir en fraude a la ley o en abuso de derecho y entonces quedar fuera de la protección legal por su impropia conducción.”

De la lectura del fallo parcialmente transcrito se infiere, que si bien la Administración está investida de prerrogativas que impiden la aplicación de medidas ejecutivas sobre su patrimonio, no es menos cierto que en la ejecución de sentencias en el orden contencioso administrativo, éstas prerrogativas no pueden convertirse en excusa para evadir el cumplimiento de la obligación establecida en el fallo, ya que las mismas sólo se justifican cuando sean necesarias para tutelar el interés general, en consecuencia, éstas no pueden legitimar el desacato de las sentencias.

En este mismo sentido, se pronunció Reyes Rangel (2001, 165) cuando apunta que:

“La ejecución de las sentencias de condena contra la Administración Pública debe desarrollarse con fundamento en los derechos y garantías que consagra la Constitución, salvaguardando la equidad entre los derechos de la Nación y los intereses de los particulares, logrando así el justo balance, que a su vez permita la efectiva exigibilidad y reparación del Estado responsable de sus actos”.

Como se observa, tanto la doctrina como la jurisprudencia son contestes al señalar que en materia de ejecución de sentencias de condena contra la Administración Pública, es preciso procurar un equilibrio entre los intereses generales y el interés del particular, lo cual nos impone indagar al respecto, a objeto de analizar mejor cómo se produce dicha equidad.

En este marco, nuestro ordenamiento constitucional además del derecho a la tutela judicial efectiva, consagra en sus artículos 1, 2 y 21, el derecho a la igualdad, conforme al cual, todos los ciudadanos deben considerarse iguales ante la Ley, frente a lo cual la Sala Constitucional en sentencia N° 1582 de fecha 21 de octubre de 2008, dictada en la causa N° 00-1535, (Caso: Hernando Díaz Candía), que ratificó la constitucionalidad de los artículos 10 y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y de los artículos 46 y 47 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Gaceta Oficial N° 27.921, del 22 de diciembre de 1965), expresó:

“En desarrollo de este último derecho existe, igualmente, un principio de igualdad procesal, que si bien no tiene carácter absoluto y, por tanto, es relativo a la condición que la Ley determina para un mismo grupo de individuos, sólo puede regularse diferenciadamente por el Legislador de forma justificada, excepcional y restringida para no violentar la igualdad que debe regir como principio fundamenta”.

Más adelante, respecto al derecho de igualdad en los procesos judiciales en los que el Estado participa, manifestó que no puede considerársele en igualdad de condiciones frente a los particulares, debido a:

“...los específicos intereses a los cuales representa; lo que obliga al Legislador a establecer ciertas desigualdades legítimas, a través del establecimiento de privilegios a su favor, que, sin embargo, no pueden desconocer derechos legítimos de aquellos; es decir, pueden establecerse privilegios en tanto y en cuanto no impliquen la infracción del Texto Constitucional. Por tanto, es posible la restricción de derechos fundamentales,

a través del establecimiento de los privilegios, siempre que no se restrinja el núcleo central de los fundamentales, afectándolo, con tal magnitud, que se haga nugatorio”.

Así, del fallo parcialmente transcrito que, a su vez, reitera el criterio expuesto anteriormente en sentencia N° 2935 del 28 de noviembre de 2002, caso: Instituto Autónomo de Salud del Estado Apure (INSALUD), se evidencia el reconocimiento de prerrogativas procesales a favor de la Administración, lo que encuentra su fundamento o razón de ser en la necesidad de tutelar un bien jurídico, no obstante lo anterior su interpretación debe hacerse en forma restrictiva, y su consagración debe ser expresa, por cuanto ello no puede implicar el irrespeto de los derechos fundamentales del individuo; por lo que forzosamente debe existir un equilibrio entre ambos, lo que aplicado al caso bajo análisis significaría procurar el equilibrio entre el interés general protegido por normas del bloque de legalidad, frente al derecho constitucional del accionante en obtener la ejecución del fallo favorable.

Por ello, es preciso determinar la naturaleza de las prerrogativas procesales de la Administración, frente a derechos constitucionales, como es el caso del derecho a la ejecución del fallo como parte integrante del amplio contenido que comprende la tutela judicial efectiva.

A este respecto, el fallo en comento estableció:

“...en virtud del rango que los referidos derechos ostentan, esto es, el fundamental a la tutela judicial efectiva y el de igualdad, no sería permisible sostener sobre la base del establecimiento de prerrogativas procesales, de rango legislativo, interpretaciones (normas jurídicas) que lesionen el aludido derecho y además excepcionen el principio de igualdad, de justicia y de responsabilidad del Estado. (...) el régimen de exención de costas a favor de la República y la inembargabilidad de sus bienes, conforman el elenco de privilegios y prerrogativas de las que goza esa persona pública, cuya previsión se encuentra en normas de carácter legal”.

De lo expuesto se colige, que la prerrogativa relativa a la inembargabilidad de los bienes de la República, tiene su asidero en normas legales, ya que en nuestra Carta Magna no existe norma alguna que lo consagre, lo que conlleva a analizar su alcance frente a la ejecución forzosa de sentencias de condena en su contra, considerada como requerimiento esencial de la tutela judicial efectiva, habida cuenta del carácter constitucional de esta última.

Al respecto, el ya citado fallo N° 1582 de fecha 21 de octubre de 2008, establece que el propio ordenamiento jurídico instituye, garantías y límites materiales para salvaguardar intereses generales, por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares frente al Estado, ante la obligatoriedad de la ejecución material de las sentencias judiciales, debe en opinión de la Sala Constitucional conciliarse, estableciéndose un equilibrio entre el interés particular del justiciable a quien lo asiste una sentencia firme y el interés general, con la implementación de otras reglas o principios

también de valor constitucional, tales como la consecución de los fines del Estado, la separación de los poderes, la integridad territorial de aquel (artículos 1, 159 y 181 de nuestra Constitución), la continuidad de los servicios públicos, expresada principalmente en el contenido de los artículos 196 numeral 6 y 281 numeral 2 de la Constitución de 1999; el principio de la legalidad presupuestaria que se encuentra reflejado en las disposiciones de los artículos 187 numeral 6 y 314 y siguientes de la Carta Magna y el libre gobierno y administración de los recursos públicos, en el contenido de los artículos 164 numeral 3, 178 y 236 numeral 11 del Texto Fundamental. Por lo que con fundamento en estas normas y principios constitucionales, en aras de garantizar el interés general, el Legislador preceptuó las normas legales contentivas de la prerrogativa procesal de inembargabilidad de los bienes públicos, en virtud de lo cual la Sala Constitucional en la sentencia en comento, ratificó:

“...debe considerarse que todos aquellos bienes del Estado que sean del dominio público y que estén afectados a un servicio público o al interés general, no son susceptibles de embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales y, en general, a ninguna medida preventiva o ejecutiva.”

Agrega además que, los términos y condiciones aplicables a la República para la ejecución de un fallo, son especiales en atención a los principios y objetivos que interviene y que igualmente son de valor constitucional que

deben respetarse, en consecuencia establece que la prohibición de medidas ejecutivas contra bienes de la República no es inconstitucional, argumentando para ello que:

“...el establecimiento de un sistema que permita la afectación indiscriminada de los bienes pertenecientes a la República atentaría contra intereses generales inalienables e inembargables, cuya vigencia y respeto el Estado debe tutelar y que merecen una protección especial.

Ello es así, en razón de que la gran mayoría de los bienes del Estado se encuentran afectados, aún en forma mediata, a la satisfacción de actividades de interés general o a un servicio público y, por tanto, sometidos a una regulación precedida por los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.”

Como se observa, la protección de los bienes de la República respecto a medidas ejecutivas deviene de la necesidad de satisfacer necesidades de interés general o el deber inexorable de garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos; en consecuencia, siendo la verificación de estas circunstancias el límite o frontera entre la posibilidad de ejecución del fallo en satisfacción del interés particular y la respuesta a las necesidades sentidas colectivamente, los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa, en principio, sólo contarían con los procedimientos legales tendentes a dar cumplimiento a las sentencias condenatorias, tales como la inclusión en el Presupuesto de Gastos contemplada en el último párrafo del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector

Público, según Gaceta Oficial N° 39.238 del 10-08-09, en donde se publicó la Ley derogatoria parcial de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, situación ésta que sumerge al justiciable a una larga espera ante el retardo o la inejecución del fallo, verificándose así la vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva.

No obstante, frente a esta situación es oportuno recordar que los particulares asistidos de una sentencia que le es favorable pero ilusoria, por inejecutable, en virtud de la prerrogativa en cuestión, según refiere la propia sentencia¹⁰¹ comentario, tienen a su disposición la pretensión de responsabilidad contra la Administración por la falta de cumplimiento de lo decidido, y por la demora de cumplimiento (artículo 140 constitucional), o a título personal contra el funcionario a cuya falta se deba el retardo o la omisión (artículo 139 constitucional).

Visto lo anterior, y siguiendo el criterio de la Sala Constitucional en la referida sentencia (2008), conviene evocar que la procedencia de responsabilidad patrimonial del Estado establecida en el referido artículo 140 constitucional, exige que concurren indefectiblemente: la existencia de un daño con determinadas características y la relación de causalidad entre éste y la actuación administrativa; verificado el cumplimiento de éstos requisitos,

aunado al principio de legalidad (artículo 137 constitucional) según el cual los órganos en ejercicio del Poder Público quedan sometidos al bloque de la constitucionalidad y legalidad, y la responsabilidad derivada del ejercicio de la función pública (artículo 139 constitucional) se erige una posibilidad de ejecución de sentencias condenatorias contra la Administración, ya que su inobservancia, podría ser sancionada con el establecimiento de su responsabilidad patrimonial.

En ese mismo sentido, apunta la opinión de Cohen Arnstein (2001, 36) al señalar que:

“La jurisprudencia nacional se ha dedicado a sentar criterio en los modos de ejecución de las sentencias contra entes públicos, a fin de salvaguardar los intereses de los administrados frente a los ilegales privilegios y prerrogativas procesales que la ley concede a la Administración. Sin embargo el tema de la ejecución de las sentencias no se agota allí, sino que existen disposiciones constitucionales (artículos 25, 26, 49, 139, 140, 141 y 259 de la Constitución) que permiten lograr que la Administración responda patrimonialmente por los daños causados a los particulares afectado por la inejecución o tardanza en la ejecución de las sentencias”.

Dadas las consideraciones anteriores, y siguiendo al profesor Ortiz Alvarez (1995, 523) la Administración incurre en responsabilidad por falta grave cuando sin fundamento legal que la asista, no ejecuta la obligación a la que

está constreñida por la sentencia de condena en la que ha resultado vencida, y en caso que los daños causados al particular por la inejecución de la sentencia obedezcan a una causa lícita, estaremos en presencia de Responsabilidad Sin Falta. De no ser así, el Estado Juez incurre en Responsabilidad Patrimonial por Falta o funcionamiento anormal del servicio público de justicia.

En esta misma línea de pensamiento, se pronunció García De Enterría (2004, 30) al señalar que:

“Se trata entonces de una responsabilidad cuyo primer elemento es la objetividad de la lesión antijurídica, es decir, el hecho que produce el daño se constituye en una lesión ilegítima imputable a la Administración, no por su actuación ilegítima, sino porque no hay razón, aun cuando la actuación administrativa sea lícita por la cual la Ley autorice a la Administración para atribuir a la víctima del daño y consecuencias de su actuación”.

De acuerdo con lo anterior, aparentemente se vislumbra una alternativa referente a la ejecución del fallo contra la Administración, pese a la prerrogativa de inembargabilidad antes expuesta.

En efecto, la Sala Constitucional en sentencia N° 2361, de fecha 3 de octubre de 2002, (Caso: Alcaldía Iribarren del Estado Lara), respecto a los mecanismos para la ejecución de sentencias condenatorias contra la Administración estableció que en atención a las facultades conferidas al juez contencioso-administrativo, éste puede hacer cumplir sus decisiones judiciales valiéndose para ello de “órdenes y emplazamientos (las *injonctions* en el derecho francés), sanciones pecuniarias y penalidades moratorias al incumplimiento de lo dispuesto judicialmente”.

Como puede observarse, resulta posible llegar a imponer multas sucesivas lo a la Administración por su contumacia; sin embargo, esto no satisface la pretensión del justiciable, que sigue sin ser resuelta.

Adicionalmente, interesa destacar la última tendencia legislativa referida a la ejecución de sentencias de condena en el orden contencioso administrativo venezolano y en tal sentido se observa que en fecha 15 de Diciembre de 2009 fue sancionada la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo carácter “orgánico” fue ratificado mediante sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 290, de fecha 23 de abril de 2010, en cuya oportunidad asentó:

“...la ley bajo examen implementa un sistema orgánico-procesal expresamente establecido en la Constitución, que viabiliza el ejercicio de los derechos adjetivos de acceso a la justicia (...), el derecho al juez natural (...), la tutela cautelar (condiciones de procedencia de las medidas cautelares), el debido proceso (procedimiento de sustanciación de las pretensiones anulatorias, demandas patrimoniales e interpretación de leyes, entre otros) y el derecho a la ejecución del fallo (procedimiento para la ejecutoria de lo decidido), los cuales, integran el derecho a la tutela judicial efectiva, dentro del ámbito del control jurisdiccional de las actuaciones administrativas de los Poderes Públicos”.

A este respecto, la Ley en comento dedica su Capítulo V, a “La ejecución de la sentencia”. Así en el artículo 107 atribuye carácter jurisdiccional a la ejecución de sentencia, indicando que ésta corresponde al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia; luego en el artículo 108 establece el procedimiento de ejecución voluntaria de la República y de los Estados, refiriendo para tal fin a las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en el caso de los Municipios remite al procedimiento previsto a tal fin en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Como se observa, en relación a la ejecución de sentencias no hubo cambios relevantes, sin embargo, en relación a la continuidad de la ejecución estableció, que agotado el lapso para la ejecución voluntaria, a instancia de parte, el tribunal podrá establecer la forma y oportunidad de dar cumplimiento

a lo ordenado por la sentencia de condena que hubiese recaído sobre cantidad líquida de dinero, según las siguientes pautas:

“...el tribunal ordenará a la máxima autoridad administrativa de la parte condenada que incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y el siguiente, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. el monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del ejecutado. Cuando la orden del tribunal no fuese cumplida o la partida prevista no fuese ejecutada, el tribunal, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero”.

Así, la novísima Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en proceso de formación, al igual que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, expresamente establece la posibilidad de aplicar las disposiciones que sobre la ejecución forzosa prevé la ley adjetiva civil; empero, en aras de garantizar la prestación de usos o servicios públicos, en garantía de interés general es necesario sopesar el equilibrio entre éste y el interés del particular asistido de un fallo que le es favorable.

De todo esto se desprende que, en todo caso, cualquiera sea el mecanismo a utilizar, considerando la tendencia jurisprudencial y legal, debe ponderarse el equilibrio entre el interés general de la Administración frente al interés particular del justiciable.

Sin embargo, para concluir es oportuno considerar a manera de reflexión, la legislación y doctrina extranjera y el tratamiento que estas proporcionan. En efecto, el Profesor García De Enterría (2004, 143) nos comenta:

“Si el argumento para el impago fuese la falta de dotación presupuestaria, nada más lógico que la Administración busque crédito allí donde la Ley le dice, al Banco de España, y no sobre las sufridas espaldas de un acreedor impagado, por hipótesis mismo del fallo judicial condenatorio”.

Así, de acuerdo con lo expuesto, el citado autor propone como alternativa para la ejecución forzosa de dineros públicos, reconducir el mandamiento judicial de pago contra la cuenta del Tesoro Público del Banco de España, partiendo del supuesto que la cuenta del Tesoro es siempre ejecutable sin restricciones de orden presupuestario.

Por su parte, González (1989, citado por García, 2004, 54) plantea como solución lo siguiente:

“Si, realmente se quiere que las sentencias condenatorias de la Administración del Estado al pago de cantidad líquida se cumplan, la medida a adoptar es mucho más sencilla que suprimir privilegios y prerrogativas (...) no es otro que lograr que en los presupuestos se consigne una cantidad suficiente (fija cada año en proporción al monto total de los mismos) con aquella finalidad específica, a disposición de los Tribunales”.

Posibilidad de Desaplicación por Inconstitucionalidad de las Normas Legales que Establecen las Prerrogativas a Favor de la Administración

Sobre la base de las consideraciones anteriores, relativas a los modos o formas de subsanar los obstáculos referentes a la inejecutabilidad de los fallos en virtud de las prerrogativas procesales de las que goza la República, Ayala (1995, citado por Garrido Lingg, 2003, 108) sugiere:

“...a) Dar una interpretación judicial restrictiva a dichos privilegios acordes con las posibilidades de ejecución (...) b) Desaplicar las normas relativas a los privilegios procesales por inconstitucionales a un caso concreto de ejecución de conformidad con lo establecido por el artículo 20 CPC, solución que ya fue utilizada por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, (...) en un fallo de 09-05-91, Servicios Técnicos Sanitarios Municipales, C.A vs IMAU (...) las normas contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (...); c) Impugnar a través del recurso de nulidad por inconstitucionalidad las normas sobre privilegios procesales contenidas en la LOHPN y LOPGR”.

De lo expuesto, se infieren tres opciones tendentes a dar respuesta a la necesidad de hacer efectiva la ejecución de la sentencia de condena, frente a lo cual resulta menester acotar el decaimiento del tercer planteamiento, ya que conforme se ha visto, la Sala Constitucional en sentencia N° 1582 de fecha 21 de octubre de 2008, dictada en la causa 00-1535, (Caso: Hernando Díaz Candía), declaro sin lugar del recurso de nulidad por

inconstitucionalidad de las normas sobre prerrogativas procesales contenidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 27.921, del 22 de diciembre de 1965.

De otra parte y por lo que respecta a la primera alternativa, el juez siempre se encontrará frente al necesario establecimiento del equilibrio entre el interés general y el particular.

Luego, en cuanto a la segunda alternativa, luce viable en principio, toda vez que considera la posibilidad de desaplicar por inconstitucional las normas que sirven de fundamento a las prerrogativas legales a favor de la Administración. En este sentido, la referida Sala en sentencia N° 2361 del 3 de octubre de 2002, plasma un criterio de suma importancia al expresar que frente al abuso de la Administración, que amparada en las prerrogativas legales incumpla la ejecución de sentencias, el Juez podría quedar habilitado para desaplicar por inconstitucionales las normas contentivas de tales prerrogativas, y aplicar directamente lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, ello en procura de no afectar mas de lo necesario el principio constitucional conforme el cual corresponde al Juez juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

No obstante, conviene retomar el análisis de la sentencia citada supra, dictada por la Sala Constitucional el 21 de octubre de 2008, la cual establece que las normas legales que sirven de fundamento a la prerrogativa de inembargabilidad, no coliden con normas constitucionales, y en consecuencia declara:

“...esta Sala debe concluir que la disposición que contiene el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y los artículos 75, 87 y 88 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se ajustan a los postulados del artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que, esta Sala desestima los alegatos invocados por los recurrentes”.

Ante la situación planteada, aparentemente decae la propuesta de desaplicar por inconstitucionales las normas contentivas de tales prerrogativas con miras a implementar lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, pues existe un pronunciamiento vinculante de la Sala Constitucional al respecto, por lo que conforme a la sentencia parcialmente transcrita, la Sala Constitucional ya sentó un precedente y, en consecuencia la desaplicación de dichas normas por un tribunal de instancia, estaría sujeto a modificación vía recurso de revisión. Además, según se expuso supra, el objeto de invalidar las normas que sirven de asidero a la prerrogativa de inembargabilidad no es otro que acudir supletoriamente a las normas previstas respecto a la ejecución forzosa contenidas en el Código de

Procedimiento Civil, lo que como se expuso, ya está previsto tanto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal como en la novel Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de modo que ello constituye una verdadera innovación legal que redundará en beneficio del justiciable.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

De la investigación que antecede, conforme a los objetivos propuestos y desarrollados en este trabajo especial de grado, se puede extraer como puntos más importantes, a manera de conclusión los siguientes:

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), a su vez precisa su asidero en los artículos 2 y 3 de la Carta Magna, y comprende el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, a obtener decisiones motivadas, congruentes y no erróneas, a recurrir de la decisión judicial, la ejecución de sentencia constituye el fin último de tutela judicial efectiva

La tutela judicial efectiva es el derecho matriz o continente, en tanto que su contenido se encuentra conformado, entre otros, por el derecho a la defensa y al debido proceso. Ello así, por cuanto, en puridad de conceptos, la articulación de un proceso debido sólo es jurídicamente posible cuando se pone en contacto la acción con la jurisdicción (*nemo iudex sine actore*), con lo cual se materializa el derecho de acceso. De allí que cualquier violación del derecho al debido proceso sea una trasgresión del derecho a la tutela judicial efectiva; sin embargo, no toda infracción al derecho a la tutela judicial

efectiva comporta necesariamente una lesión al debido proceso habida consideración de la mayor amplitud de aquél. Luego, el derecho a la defensa se ubica normalmente dentro de un proceso que reúna las garantías esenciales para que exista una tutela jurisdiccional efectiva.

En lo que se refiere al Régimen de las prerrogativas de la Administración Pública ante la ejecución de sentencias condenatorias, el juez contencioso administrativo al pretender cumplir su cometido, se encuentra con prerrogativas de la Administración que le dificultan la ejecución forzosa del fallo, tal es el caso del principio de inembargabilidad del patrimonio de la República y demás entes a quienes resulte extensible esta prerrogativa, el principio de legalidad presupuestaria y el principio de continuidad de los servicios públicos, así como la separación orgánica del Poder Público.

Ahora bien, la prerrogativa relativa a la inembargabilidad de los bienes de la República, tiene su asidero en normas legales, ya que en nuestra Carta Magna no existe norma alguna que lo consagre, lo que frente al carácter constitucional de la ejecución forzosa de sentencias de condena, considerada como requerimiento esencial de la tutela judicial efectiva, llevó a pensar en la posibilidad de desaplicación por inconstitucionalidad de las normas legales que establecen las prerrogativas a favor de la Administración, y aplicar directamente lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. Sin

embargo, actualmente se observa el decaimiento de tal postura, dado el pronunciamiento vinculante de la Sala Constitucional al respecto. En consecuencia la desaplicación de dichas normas por un tribunal de instancia, estaría sujeto al recurso de revisión.

Además, el objeto de desaplicar las normas que sirven de asidero a la prerrogativa de inembargabilidad es aplicar directamente las normas previstas respecto a la ejecución forzosa contenidas en el Código de Procedimiento Civil, lo cual ya está previsto tanto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal como en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa –en proceso de formación-, lo cual en este último caso constituye una verdadera innovación

Otro de los argumentos en los que se apoya la inejecución de sentencias de condena contra la República y otros entes de la Administración, es en el principio de legalidad presupuestaria, conforme al cual no puede comprometerse a la Administración al pago de obligaciones que no hayan sido previstas o incluidas en el Presupuesto de Gastos correspondiente; ello de conformidad con el principio de legalidad presupuestaria establecido en el artículo 314 Constitucional

El principio de legalidad presupuestaria en cumplimiento a su vez del principio de unidad presupuestaria, no debe entenderse como un inexorable impedimento para la ejecución de sentencias de condenas contra la Administración, ya que, el propio legislador en el artículo 57 de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, establece la inclusión de dichas obligaciones en el presupuesto respectivo, dando así cumplimiento tanto al principio de legalidad presupuestaria y al fallo condenatorio

Igualmente, es de observar que el límite de afectación al interés público está dado en cuanto a los bienes que no tienen o no persiguen un uso público, elemento este de suma importancia, dado que pudiera vislumbrar la controvertida y delicada frontera o equilibrio entre la satisfacción del interés particular frente a la necesidad de satisfacer el interés general, determinante para justificar la procedencia o no de la prerrogativa procesal relativa a la inembargabilidad.

Además, la protección de los bienes de la República respecto a medidas ejecutivas deviene de la necesidad de satisfacer necesidades de interés general o el deber inexorable de garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos; en consecuencia, siendo la verificación de estas circunstancias el límite o frontera entre la posibilidad de ejecución del fallo en satisfacción del interés particular y la respuesta a las necesidades sentidas

colectivamente, los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa, en principio, sólo contarían con los procedimientos legales tendentes a dar cumplimiento a las sentencias condenatorias, tales como la inclusión en el Presupuesto de Gastos contemplada en el último párrafo del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, según Gaceta Oficial N° 39238 del 10-08-09, en donde se publicó la Ley derogatoria parcial de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, situación ésta que sumerge al justiciable a una larga espera ante el retardo o la inejecución del fallo, verificándose así la vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva.

Finalmente, agotada infructuosamente la fase de ejecución de la sentencia de condena, la Administración incurre en responsabilidad por falta grave cuando sin fundamento legal que la asista, no ejecuta la obligación a la que esta constreñida por la sentencia de condena en la que ha resultado vencida, y en caso que los daños causados al particular por la inejecución de la sentencia obedezcan a una causa lícita, estaremos en presencia de Responsabilidad Sin Falta. En este sentido el Estado Juez incurre en Responsabilidad Patrimonial por Falta o funcionamiento anormal del servicio público de justicia.

Ahora bien, de las consideraciones anteriores se infiere que el sistema de ejecución de sentencias de condena contra los entes públicos, en el orden contencioso administrativo venezolano, contenida en los instrumentos legales, no son idóneos para tal fin; pese al tratamiento que, procuran dar la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2008) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009); todo lo cual se evidencia en las prerrogativas procesales de la Administración, revestidas de una aparente legalidad pero carente de fundamento constitucional, desde obstruyen la labor jurisdiccional relativa a la ejecución de sentencias

No obstante, la tendencia legislativa actual en cuanto a la ejecución de sentencias de condena en el orden contencioso administrativo venezolano, expuesta en la novísima Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa -en proceso de formación-, aprobada en segunda discusión por la Asamblea Nacional en fecha 15 de Diciembre de 2009, y cuyo carácter "orgánico" fue ratificado mediante sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 290, de fecha 23 de abril de 2010 al igual que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, expresamente establece la posibilidad de aplicar las disposiciones que respecto a la ejecución forzosa prevé la ley adjetiva civil, empero, en aras de garantizar la prestación de usos o servicios públicos, en garantía de interés general es necesario verificar el equilibrio entre éste y el interés del particular asistido de un fallo.

Finalmente, respondiendo a la interrogante inicial, podemos afirmar que puede hacerse eficaz el derecho a la tutela judicial efectiva en la ejecución forzosa de sentencias de condena frente a las prerrogativas de la Administración Pública en el Contencioso Administrativo Venezolano, mediante las siguientes opciones:

Creación de partidas destinadas a la ejecución de sentencias en los presupuestos públicos, constituye una alternativa contra la excusa de falta de previsión presupuestaria como razón de incumplimiento del fallo. las posibles modificaciones al Presupuesto de Gastos (ejemplo: créditos adicionales, traslados de partidas, rectificaciones al presupuesto), constituyen una verdadera alternativa contra la excusa de falta de previsión presupuestaria como razón de incumplimiento del fallo.

Además, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 88 numeral 2, por interpretación a contrario deja abierta la posibilidad de poder ejecutar bienes no afectos a la prestación de servicios públicos.

Otra posibilidad, de ejecución forzosa del fallo susceptible de consideración por parte del juez contencioso administrativo, la constituye la ejecución respecto a bienes no destinados al uso o servicio público.

Una vez agotadas las opciones tendentes a la ejecución forzosa del fallo, el justiciable podrá procurar que le sea resarcido el daño causado como consecuencia de la inejecución del fallo, esto es, demandar la Responsabilidad Patrimonial por Falta o funcionamiento anormal del servicio público de justicia, dado que como se ha visto anteriormente, la Administración incurre en responsabilidad por falta grave cuando sin fundamento legal que la asista, no ejecuta la obligación a la que esta constreñida por la sentencia de condena en la que ha resultado vencida.

Recomendaciones:

Dadas las consideraciones anteriores, es evidente las dificultades a las que se enfrenta el juez contencioso administrativo en cumplimiento de su deber de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que se traduce en el quebrantamiento del derecho de derechos y garantías fundamentales, vulnerando el derecho de tutela judicial efectiva de los particulares, dada la falta de ejecución de la sentencia condenatoria, lo cual refleja la imperiosa

necesidad de un sistema de ejecución especial, que permita mantener el equilibrio entre el interés general y el interés particular, esto es, un sistema acorde con las especiales circunstancias del caso, con el cual además de ejecutar la sentencia de condena contra la Administración, en tanto elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva como garantizar la continuidad de los servicios públicos

En virtud de lo anterior, y considerando para ello la doctrina extranjera, la creación de partidas destinadas a la ejecución de sentencias en los presupuestos públicos, constituye una alternativa contra la excusa de falta de previsión presupuestaria como razón de incumplimiento del fallo.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, M. (2003). Medidas asegurativas con fines probatorios *Revista de derecho probatorio*, 13, 225-345.
- Araujo, J. (1996). *Principios generales del derecho procesal administrativo* (4^{va} ed.). Valencia: Vadell Hermanos Editores.
- Araujo, J. (2003). *Manual de derecho de los servicios públicos*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Araujo, J. (2007). *Derecho administrativo: Parte General*. Caracas: Jurídica venezolana editorial.
- Badell, R. (2004). *La tutela judicial efectiva de los intereses colectivos y difusos* [Documento en línea]. Disponible: http://www.badellgrau.com/?page=render¶ms=id%3D11539195220495&menu_id=m-115133240675 [Consulta: 2010, Enero 25]
- Bello, H. y Jiménez, D. (2006). *Tutela judicial efectiva y otras garantías procesales* (2da Ed.). Caracas: Ediciones Paredes.
- Beltrán de, F. (1995). *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Madrid: Civitas.
- Cohen, M. (2001). La ejecución de sentencias contra entes públicos *Revista de derecho administrativo*, 13, 7-146.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 36.860, Diciembre 30 de 1999.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.892 (Extraordinario). Julio 31 de 2008.
- García, E. (1981). *Hacia una nueva justicia administrativa*. (2da Ed.). Madrid: Civitas

- García, E. y Fernández, T. (1981). **Curso de derecho administrativo**. Madrid: Civitas.
- García, S. (2004). Responsabilidad del Estado- juez en ejecución de las sentencias contencioso administrativo **Revista de derecho administrativo**, 18, 37-59.
- Garrido, A. (2003). Consideraciones relativas a la ejecución de las sentencias sobre la responsabilidad patrimonial del estado en Venezuela **Revista de derecho administrativo**, 16, 71-111.
- González, J. La extinción de la eficacia ejecutiva de la sentencia administrativa (1998). **Obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff. Abeledo Perrot**, Buenos Aires.
- González, J.(1998). **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Madrid: Civitas.
- Grau, M. (2003, Julio). **Los poderes del juez contencioso administrativo**. Ponencia presentada en las XVIII Jornadas J. M. Domínguez Escobar sobre Avances Jurisprudenciales del contencioso Administrativo en Venezuela. Barquisimeto.
- Guerrero, G. (2002). **Nuevas orientaciones en el contencioso administrativo venezolano**. Caracas. Livrosca.
- Hernández, J. El poder de sustitución del juez contencioso Administrativo: contenido y ejecución de la sentencia (2004). **El Derecho Público a comienzos del siglo XXI**. (Tomo III). Madrid. Civitas.
- Hernández, J. (2006) **Ejecución de la sentencia en el orden contencioso administrativo**. Caracas. FUNEDA.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (2001). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.554 (Extraordinario). Noviembre 13 de 2001.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2006). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.806 (Extraordinaria, Abril 10 de 2006).

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 39163 (Extraordinaria, Abril 22 de 2009).

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2007). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 38.661 del 11 de abril de 2007.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2009). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 39.164 del 23 de abril de 2009.

Moros, C. (2006). **La constitución según la sala constitucional**. (Tomo I). Caracas. Librería J. Rincón.

Muci B, J. A. (2003). **Los poderes del Juez administrativo, tutela judicial efectiva y control integral de la actividad administrativa**. Caracas: Consultores Asociados BL.

Pagés, E. (2004). La ejecución de sentencias condenatorias contra la república. **Revista de derecho**, 11, 373-428.

Reyes, P. (2001). La ejecución de la sentencia de condena en el contencioso administrativo **Revista de derecho administrativo**, 13, 147-175.

Sosa G, C. (1993, Julio). **Efectos del recurso**. Ponencia presentada en las XVIII Jornadas J. M. Domínguez Escobar. Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Barquisimeto.

Torrealba, M. (2006). **Manual de contencioso administrativo**. Caracas: Texto Editorial.

Tribunal Supremo de Justicia. **Decisiones. Sala Constitucional**. Sentencia N° 269. Expediente 00-0735. 25-04-2000. [Base de dato en línea]. Consultada el 06 de Enero de 2007 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/269-25-4-00-00735.htm>.

. **Decisiones. Sala Constitucional**. Sentencia N° 576. Expediente 00-2794. 27-04-2001. [Base de dato en línea]. Consultada el 06 de Enero de 2007 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/576-270401-002794.htm>.

Decisiones. Sala Constitucional.

Sentencia N° 708. Expediente 00-1683. 10-05-2001. [Base de dato en línea]. Consultada el 06 de Enero de 2007. Consultada el 06 de Enero de 2007 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/Mayo/708-100501-00-1683.hm>.

Decisiones. Sala Constitucional.

Sentencia N° 2361. Expediente 02-0025. 3-10-2002. [Base de dato en línea]. Consultada el 06 de Enero de 2007 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/Octubre/2361-031002-02-0025%20.htm>.

Decisiones. Sala Constitucional.

Sentencia N° 2612. Expediente 05-04-04. 01-09-2003. [Base de dato en línea]. Consultada el 06 de Enero de 2007 en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril516-05-04-01-859.htm>.

Decisiones. Sala Constitucional.

Sentencia N° 513 Expediente 04-1032. 14-04-2005. [Base de dato en línea]. Consultada el 10 de Abril de 2007 en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/Abril/513-140405-04-1032.htm>.

Decisiones. Sala Constitucional.

Sentencia N° 2660 Expediente 937. 28-04-2003. [Base de dato en línea]. Consultada el 10 de Abril de 2007 en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/937-280403-02-2660%20.htm>.

Decisiones. Sala Político Administrativa.

Sentencia N° 01160 Expediente 14721. 18-05-00. [Base de dato en línea]. Consultada el 10 de Abril de 2007 en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01160-180500-14721.htm>.

Decisiones. Sala Político Administrativa.

Sentencia N° 0821 Expediente 02-0134. 11-06-02. [Base de dato en línea]. Consultada el 10 de Abril de 2007 en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Junio/00821-110602-02-0134.htm>.

Urosa, D. (2003). **Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano.** Caracas. Funeda.

Urosa, D., De la actuación del municipio en juicio. (2007). ***Ley orgánica del poder público municipal***. Caracas: Ediciones Paredes.

Velandia, R. E. (2006). Los principios en la ejecución de la sentencia ***Revista de derecho***, 20, 345-395.