



LIMITACIONES DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE SENTENCIA DE CONDENA CONTRA LA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

LIMITATIONS OF THE ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS JUDGE FOR THE FORCED EXECUTION OF CONVICTION SENTENCE AGAINST THE ADMINISTRATION IN THE VENEZUELAN ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS ORDER

Abg. Esp. Olga Gisela López López. Abogado. Especialista en Derecho Mercantil y en Derecho Administrativo de la Universidad Católica “Andrés Bello”. Profesora Asistente de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” UNELLEZ. Fiscal Provisorio Décimo Tercero del Ministerio Público con competencia en materia de Derechos y Garantías Constitucionales, Contencioso Administrativo y Tributario de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas. Correo: olgaglopez13@gmail.com; olgalopez13@hotmail.com.

Recibido: Diciembre 2019

Aceptado: Febrero 2020

Resumen

Entendiendo que la ejecución de sentencia constituye materialización del fallo y perfeccionamiento de tutela judicial efectiva, su cumplimiento debe ser eficaz, para alcanzar la justicia material que consagra la Carta Magna. Empero, frente al incumplimiento voluntario por la Administración, se requiere del juez contencioso administrativo la ejecución forzosa de la sentencia, encontrando éste limitaciones. Así, el presente ensayo versa sobre restricciones derivadas del interés general frente al interés particular. Se realizó a un nivel descriptivo; utilizando técnicas propias de la investigación documental; concluyendo que, pese al tratamiento que procuran dar: Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica del Poder Público Municipal; las prerrogativas procesales de la Administración, obstruyen la referida labor jurisdiccional. En consecuencia, el límite de afectación al interés público está dado en cuanto a bienes que no tienen o no persiguen uso público, dada la necesidad de garantizar continuidad en la prestación de servicios públicos, lo que pudiera vislumbrar la controvertida y delicada frontera o equilibrio entre satisfacción del interés particular frente a la necesidad de satisfacer el interés general, determinante para justificar la procedencia o no de la inembargabilidad. Pero los procedimientos legales tales como inclusión en el Presupuesto de Gastos, resultan no idóneos para tal fin. Así, ejecución respecto a bienes no destinados al uso o servicio público y creación de partidas destinadas a ejecución de sentencias en presupuestos públicos, constituye una alternativa contra la falta de previsión presupuestaria, razón de incumplimiento del fallo.

Palabras claves: tutela judicial efectiva, ejecución forzosa, prerrogativas, sentencia de condena, interés general.



Abstract

Understanding that the enforcement of judgment is the materialization of the ruling and improvement of effective judicial protection, compliance must be effective, to achieve the material justice enshrined in the Magna Carta. However, in the face of voluntary non-compliance by the Administration, the administrative contentious judge is required to enforce the judgment, finding this limitation. Thus, the present essay deals with restrictions derived from the general interest against private interest. It was carried out at a descriptive level; using techniques of documentary research; concluding that, in spite of the treatment that they try to give: Organic Law of the Contentious Administrative Jurisdiction, Organic Law of the Attorney General of the Republic and Organic Law of the Municipal Public Power; the administrative prerogatives of the Administration obstruct the aforementioned jurisdictional work. Consequently, the limit of affectation to the public interest is given in terms of goods that do not have or do not pursue public use, given the need to guarantee continuity in the provision of public services, which could envisage the controversial and delicate frontier or balance between satisfaction of the particular interest in front of the need to satisfy the general interest, determining to justify the origin or not of the indefeasibility. But legal procedures such as inclusion in the Budget of Expenses, are not suitable for this purpose. Thus, execution with respect to assets not destined for public use or service and creation of items destined to execution of judgments in public budgets, constitutes an alternative against the lack of budgetary forecast, reason for failure to comply with the ruling.

Keywords: effective judicial protection, forced execution, prerogatives, sentence of condemnation, general interest.

***La virtud de la justicia consiste en la moderación,
Según lo regulado por la sabiduría.
Aristóteles***

Introducción

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) 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.

No obstante, 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 aun 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, 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.

Empero, 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, concurren como obstáculos a la función de decidir y ejecutar lo juzgado, la confrontación existente entre los derechos constitucionales a la igualdad respecto a la tutela jurisdiccionalmente efectiva. Igualmente, se erige como impedimento, 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, aunado al principio de legalidad presupuestaria.



Además, 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. En el marco de las consideraciones que anteceden, tanto el foro jurídico como los operadores de justicia, además de 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 específicamente a analizar las limitaciones del juez contencioso administrativo derivadas del interés general frente al interés particular para la ejecución forzosa de la sentencia de condena contra la Administración; 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, 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 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 pese al tratamiento que procuran dar: Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Sustento Teórico

Adecuación de las prerrogativas de la administración a los principios constitucionales que exigen que la ejecución de sentencia sea un acto jurisdiccional.

De los preceptos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, específicamente en los artículos 26, 253, 259 respectivamente; así como de disposiciones legales 2, 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), además del artículo 107 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA) 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, aún se enfrenta a una serie de obstáculos, entre ellos las prerrogativas procesales que asisten a la Administración, que tal como lo afirma López “obligan a la búsqueda de una necesaria ponderación o adecuación de dichas prerrogativas a los principios constitucionales, sin



menoscabo claro está del interés general” (2010:104). Ello, pese a la flexibilización de estas tanto en reformas legales, así como al avance de algunos criterios jurisprudenciales, además de la instauración en la LOJCA de normas (artículo 110), que establecen pautas tendentes al necesario equilibrio entre la ejecución del fallo y los privilegios procesales de la Administración Pública.

Con referencia a lo anterior, es pertinente destacar que 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 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 (2001:165).

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 fundamental.

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 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, 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 equilibrio entre ambos, lo que aplicado al caso bajo análisis significaría procurar el ponderación 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.

Así, lo anterior se pone de manifiesto con la implementación de otras reglas o principios también de valor constitucional, tales como la consecución de los fines del Estado, separación de los poderes, integridad territorial de aquel (artículos 1, 159 y 181 de la 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; 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, así como, 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.

En consecuencia, 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 y previo a la entrada en vigencia de la LOJCA, sólo contaban 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 sumergía al justiciable a una larga espera ante el retardo o la inexecución 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 sentencia en comento, 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, 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 afectados por la inejecución o tardanza en la ejecución de las sentencias (2001:36).

Dadas las consideraciones anteriores, y siguiendo al profesor Ortiz (1995) 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, 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 (2004:30).

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 tendencia legislativa referida a la ejecución de sentencias de condena en el orden contencioso administrativo venezolano y en tal sentido, se observa que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 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 en el artículo 110, 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.

Según se ha citado, la LOJCA 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, el tratamiento que tanto la legislación como la doctrina extranjera, proporcionan sobre el particular. En efecto, el Profesor García De Enterría, 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 (2004:143).

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 citado por García, 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. (2004:54).

Haciendo aplicación de lo anterior, observamos que la creación de partidas destinadas a la ejecución de sentencias en los presupuestos públicos, se erige como una opción contra la excusa de falta de previsión presupuestaria como razón de incumplimiento del fallo. Igualmente, las posibles modificaciones al Presupuesto de Gastos (ejemplo: créditos adicionales, traslados de partidas, rectificaciones al presupuesto), constituyen una verdadera alternativa contra la referida razón de incumplimiento del fallo.

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 citado por Garrido, 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 (2003:108).

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

Reflexiones Finales

En lo que se refiere a 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 dichas prerrogativas, 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.

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. Asimismo, 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.

Así, 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 tanto la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; todo lo cual se evidencia en las prerrogativas procesales de la Administración, revestidas de una aparente legalidad pero carente de fundamento constitucional, desde que 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 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 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.

En definitiva, 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.

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

Cohen, M. 2001. *La Ejecución De Sentencias Contra Entes Públicos*. Revista De Derecho Administrativo, (13): Pág. 7-146.

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): Pág. 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): Pág. 71-111.

López, O. (2010). *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 de Grado de la Especialización en Derecho Administrativo, presentado ante la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas: Venezuela.

Ortiz, L. (1995). *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Caracas: Editorial Jurídica venezolana.

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

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° 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° 1582 Expediente 00-1535. 21-10-2008. [Base de dato en línea]. Consultada el 10 de Abril de 2007 en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/1582-211008-00-1535.HTM>

Decisiones. Sala Constitucional. Sentencia N° 2935. Expediente 01-2403. 28-11-2002. [Base de dato en línea]. Consultada el 06 de Enero de 2007 en: <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2935-281102-01-2403.HTM>

Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 36.860. Caracas, diciembre 30.

Venezuela (2008). *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*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 5.892 (Extraordinario). Caracas, julio 31.

Venezuela (2001). *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 5.554 (Extraordinario). Caracas, noviembre 13.

Venezuela (2006). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 5.806 (Extraordinaria). Caracas, abril 10.

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

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

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