

CONSIDERACIONES SOBRE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO (*)

MIGUEL ÁNGEL TORREALBA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. BREVE REFERENCIA AL MARCO CONCEPTUAL DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: 1. La correlación entre pretensión, garantía jurisdiccional y tipo de sentencia. 2. Los diversos tipos de sentencias y sus principales efectos. II. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN VENEZUELA: 1. El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el derecho a la ejecución cabal de la sentencia como atributo de este. 2. La potestad judicial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. III. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO: 1. Las bases constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Las potestades del juez contencioso-administrativo. 2. Las deficiencias en cuanto a la correlación entre pretensión, garantía jurisdiccional y tipo de sentencia en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 3. La regulación específica de la ejecución de la sentencia en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: A) Lineamientos generales. B) La ejecución voluntaria. C) La ejecución forzada: a) Sentencias que condenan al pago de sumas de dinero. b) Sentencias que condenan a prestaciones de dar otros bienes. c) Sentencias que condenan a prestaciones de hacer. d) Sentencias que condenan a prestaciones de no hacer. IV. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Este trabajo analiza el régimen de ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano.

Palabras clave: ejecución de sentencias; contencioso-administrativo venezolano.

ABSTRACT: *This paper analyses the system of enforcement of judgments in Venezuelan contencioso-administrative.*

Key words: enforcement of judgments; venezuelan contencioso-administrative.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 12 de septiembre de 2014 y evaluado favorablemente para su publicación el 20 de septiembre de 2014.

I. BREVE REFERENCIA AL MARCO CONCEPTUAL DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

Hoy en día parece estar a salvo de polémica el que la ejecución de la sentencia forma parte esencial del proceso judicial, al punto que puede afirmarse que esa ejecución o cumplimiento es tan fundamental que, de no lograrse en caso de resultar necesaria, el proceso judicial pierde su última razón de ser (1). Por ello, al margen de la polémica respecto a si la ejecución de la decisión judicial es un nuevo proceso o más bien una fase adicional en el seno del mismo juicio (2), lo cierto es que esta permite la materialización de uno de los principales fines del Derecho adjetivo, como lo es la adecuación de la realidad al marco jurídico aplicable, en el supuesto de que la pretensión prospere y se compruebe el necesario restablecimiento del orden jurídico. Restitución que, de ser el caso, incluso ha de hacerse en contra de la voluntad del perdedoso y contra quien se dirigió la interposición de esa pretensión (3).

De tal suerte que la ejecución cabal del fallo, entiéndase ejecución *in natura* o en especie como regla, esto es, con estricta sujeción a los térmi-

(1) Al respecto, se ha señalado recientemente para el caso del proceso administrativo venezolano: «...se puede afirmar que todo el aparato judicial y todo el proceso judicial existen sólo para que la sentencia sea cumplida, pues en su cumplimiento o ejecución radica la realización de la justicia» (KIRIAKIDIS LONGHI, Jorge: *El contencioso administrativo venezolano a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. 2ª edición. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2013, p. 204). Cabe precisar tal frase destacando que la ejecución del fallo no es el único fin del proceso, pero es su propósito primordial en la hipótesis de que el primero se dicte y requiera de ejecución.

(2) Véase por ejemplo la clásica obra de COUTURE, Eduardo: *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Tercera Edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1981, pp. 437-477. Al respecto, un sector doctrinario entiende que se trata de un único proceso, al señalar: «Para la ejecución de la sentencia de condena no es necesario por lo general recurrir a un proceso posterior y distinto, sino, por el contrario, se procede a su cumplimiento por el mismo juez de primera o única instancia, sobre el mismo expediente, sea que se trate de la entrega de bienes (...) de pago de sumas de dinero...» (DEVIS ECHANDÍA, Hernando: *Teoría General del Proceso*. Editorial Universidad. Tercera edición. Reimpresión. Buenos Aires, 2004, p. 428). Entre tanto, un sector de la doctrina española se refiere al proceso de ejecución como subsiguiente al de declaración (ORTELLS RAMOS, Manuel: *Derecho Procesal Civil*. Segunda Edición. Aranzadi Editorial. Elcano, Navarra, 2001, p. 714). Respecto al proceso venezolano, una parte de la doctrina por ejemplo, opta por referirse a fases de cognición y de ejecución, como dos momentos del ejercicio de la función jurisdiccional (MARTÍNEZ RIVIELLO, Fernando: *La sentencia judicial en la teoría general del proceso (con especial referencia al proceso civil venezolano)*. Ediciones Paredes, Caracas, 2011, pp. 56-59).

(3) Y es que: «...ante la falta de cumplimiento voluntario de un determinado fallo judicial procede la imposición forzosa a la parte vencida» (PICÓ I JUNOY, Joan: *Las garantías constitucionales del proceso*. José María Bosch Editor. Barcelona, 1997, p. 76).

nos y modalidades establecidas en el dispositivo de la sentencia (4), y solo excepcional y razonadamente cumplimiento por equivalente (que se traduce en el pago de una cantidad de dinero, a título de lo que se regula en otras legislaciones como una suerte de expropiación especial con justa indemnización respecto al derecho reconocido por el fallo) (5), es un imperativo procesal ineludible que en la actualidad encuentra basamento en las normas constitucionales de todo Estado de Derecho Social y Democrático (6). Por tanto, resulta conveniente plantear entonces de forma panorámica cuál es la situación actual venezolana en materia de ejecución de sentencias en el proceso administrativo.

Para ello, esbozaremos un breve marco conceptual con el propósito de situar el asunto en la temática en general de la ejecución de la sentencia en el ordenamiento venezolano, vinculándolo con los lineamientos constitucionales correspondientes. Luego de ello, abordaremos las bases constitucionales y legales de nuestro contencioso-administrativo, con el fin de finalizar comentando la regulación vigente en materia de ejecución de sentencias en el proceso administrativo, haciendo básicamente un estudio del Derecho Positivo.

Es de hacer notar que el planteamiento que prevalecerá en estas páginas será el teórico, pues el tema de la ejecución de la sentencia en el contencioso-administrativo venezolano hoy en día ha de ser abordado fundamentalmente bajo esa óptica. Ello, habida cuenta de la escasez de desarrollo jurisprudencial del asunto, vista la tendencia de los jueces contencioso-administrativos, comenzando por los que integran la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a favorecer a como dé lugar a la Administración, en detrimento de los derechos y garantías del ciudadano y en palmario incumpli-

(4) Se ha destacado al respecto la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional Español: «El derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos exige también que el fallo se cumpla en sus propios términos, pues solo de esta manera el Derecho al Proceso se hace real y efectivo, y se garantiza el pleno respeto a la paz y seguridad jurídica de quien se vio protegido judicialmente por una Sentencia dictada en un proceso anterior entre las mismas partes» (*Idem*).

(5) Cfr. entre otros: BELTRÁN DE FELIPE, Miguel: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1996, pp. 233-234, 323, 355-356, aunque ese autor critica el término expropiación para tal supuesto (*Ibidem*, p. 361).

(6) Así se ha destacado: «No es permisible, como principio general, la sustitución de la condena judicial impuesta por otra forma de cumplimiento, a menos que la parte victoriosa así lo acepte expresamente» [CÁNOVA GONZÁLEZ, Antonio: *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso administrativo venezolano*. Editorial Sherwood. Caracas, 1998, p. 332]. Y es que «...la inexistencia de la facultad de sustituir a la Administración significa ni más ni menos que se le permite comprar su derecho a incumplir las sentencias y a romper las reglas del juego constitucional» (BELTRÁN DE FELIPE, *op. cit.*, p. 258).

miento de sus cometidos constitucionales (7), lo que determina la precariedad, por no decir casi inexistencia, de sentencias condenatorias de importancia contra el Estado.

Expuesta la justificación, el contenido temático y las limitaciones de este trabajo, procede iniciar su desarrollo, partiendo de una muy breve exposición sobre algunos aspectos básicos de la Teoría General del Proceso conectados con la sentencia judicial y su ejecución.

1. La correlación entre pretensión, garantía jurisdiccional y tipo de sentencia

Con la introducción del instituto de la pretensión procesal en el campo de la Teoría General del Proceso se produjo un avance significativo en el

(7) La evidencia de estas afirmaciones se encuentra —entre otras— en las siguientes obras: CÁNOVA GONZÁLEZ, Antonio: *La realidad del contencioso-administrativo venezolano. Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político-Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2009; UROSA M., Daniela y José Ignacio Hernández G.: *El estado actual de la Justicia Administrativa en Venezuela*. Colección Estado de Derecho y Justicia. Justicia Administrativa. Serie Primera. Tomo III. Acceso a la Justicia. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Universidad Metropolitana. Caracas, 2012; KIRIAKIDIS, Jorge: *El amparo constitucional contra los entes de la Administración Pública. (Cifras 2007 al primer semestre de 2011) de la Sala Constitucional y de las Cortes Contencioso-administrativas*. En: Crisis de la Función Judicial. Colección Estado de Derecho. Serie Primera. Tomo IX. Acceso a la Justicia. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Universidad Metropolitana. Caracas, 2012, pp. 31-43; TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *Problemas fundamentales del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2013; HERRERA ORELLANA, Luis Alfonso: *La argumentación jurídica y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso— Administrativa*. Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Un balance a los tres años de su vigencia. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2014, pp. 83-107; KIRIAKIDIS L., Jorge C.: *La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la luz de la jurisprudencia de los últimos años*. II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo en homenaje al Maestro Eloy Lares Martínez. Procedimiento administrativo y contencioso-administrativo. Vol. II. Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2014, pp. 103-155; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: «Tres Decálogos de las Desventuras de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Marta GARCÍA PÉREZ (Coordinadores): *La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 493-522, así como: KIRIAKIDIS, Jorge: *El contencioso administrativo del siglo XXI en Venezuela (Teoría sobre las razones que explican la situación actual del contencioso administrativo en nuestro país)*, en XVII Jornadas Centenarias Internacionales del Colegio de Abogados del Estado Carabobo. Constitución, Derecho Administrativo y Proceso: Vigencia, reforma e innovación Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2014, pp. 425-452; CÁNOVA GONZÁLEZ, Antonio y otros: *El TSJ al servicio de la Revolución*, Editorial Galipán, Caracas, 2014, pp. 121-182.

esfuerzo de depuración conceptual de la trilogía de la acción, la jurisdicción y el proceso, sobre todo en el adecuado deslinde entre la acción, como concepto procesal, del derecho sustantivo. La clasificación de las pretensiones (8) sirve, entre otras cosas (9), para relacionar de forma más idónea diversos elementos del Derecho Procesal, como lo son la garantía jurisdiccional y el tipo de sentencia (10). De allí la sustitución de una de las clasificaciones de las sentencias (declarativas, constitutivas y de condena) por la misma clasificación pero de las pretensiones, la cual a su vez determina el tipo de garantía jurisdiccional y la clase de sentencia.

Partimos entonces de la clasificación de las pretensiones en mero-declarativas (en las que se pide el reconocimiento o constatación de la existencia o inexistencia de una situación jurídica, a los fines de despejar una incertidumbre), constitutivas (mediante las cuales se solicita una declaración judicial que determine el surgimiento, modificación o extinción de una situación jurídica), de condena (a través de las que se peticiona que se imponga una orden o condena a prestación) y ejecutivas (destinadas a la materialización de la ejecución de —justamente— un título ejecutivo).

2. Los diversos tipos de sentencias y sus principales efectos

Consecuencia de lo expuesto en el epígrafe anterior, el contenido de la sentencia dependerá del tipo de pretensión que se interponga, en caso por supuesto de que esta prospere. Existirán pues, sentencias declarativas o mero-

(8) Para un análisis general del concepto de pretensión en el Derecho Procesal, consúltese: GUASP DELGADO, Jaime: *La pretensión procesal*. Segunda Edición. Cuadernos Civitas. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1985, pp. 89-101.

(9) Sobre la importancia de la pretensión procesal en el proceso administrativo, pueden verse entre otros para el caso español, además de los clásicos trabajos de GONZÁLEZ PÉREZ (entre otros: *La pretensión procesal administrativa*. Revista de Administración Pública N° 12. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1952; *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia, 1985; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Tercera edición. Civitas Ediciones S.L. Madrid, 2001); GARCÍA PÉREZ, Marta: *El objeto del proceso contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, España, 1999, *in totum*; HUERGO LORA, Alejandro: *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, pp. 33-33 y 115-147; PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso: *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Editorial Aranzadi, S.A. Navarra, 2000, pp. 29-59.

(10) Cfr. en la doctrina venezolana, entre otros: CUENCA, Humberto: *Derecho Procesal Civil. La competencia y otros temas*. Tomo I. Colección Ciencias Jurídicas y Políticas. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Primera Reimpresión de la Novena Edición. Caracas, 2008, p. 79; MARTÍNEZ RIVIELLO, *op. cit.*, pp. 55-66 y 222-223.

declarativas, constitutivas o de condena (11). Y respecto a las pretensiones ejecutivas, con mayor razón. En tal caso, la sentencia definitiva que declare que la pretensión ha prosperado por resultar procedente, le otorgará firmeza y carácter definitivo al título ejecutivo que le dio sustento y que motivó — ante la hipótesis de que así haya sido— decretar y practicar una medida ejecutiva previa.

Ahora bien, conviene resaltar que, en la práctica del Derecho Procesal, en muchos casos no se interpondrá una sola pretensión, sino que se acumularán varias dependiendo de la necesidad de tutela judicial que requiera el demandante, es decir, del tipo de actividad judicial que se precise para el restablecimiento de la situación jurídica infringida, empleando términos usuales tanto en el contencioso-administrativo español como en el iberoamericano.

Así pues, en variadas hipótesis, para satisfacer su derecho sustancial, el demandante solicitará no solo que se declare la existencia o inexistencia de una situación jurídica, sino conjuntamente se cree, modifique o extinga una previa. Y en otros supuestos, que se le ordene a la contraparte procesal la realización de una determinada prestación favorable a los intereses del titular de la pretensión. En todos estos supuestos, el contenido de la sentencia correlativamente deberá contener los correspondientes mandatos, que de no ser cumplidos voluntariamente por el perdedor, darán lugar a la ejecución del fallo judicial de forma forzada.

Luego de esta sucinta alusión al tema de la ejecución de la sentencias en la teoría general del proceso, ahora veamos la regulación del Derecho Positivo venezolano.

(11) Véase para mayor detalle, en el caso del proceso administrativo venezolano, entre otros: BREWER-CARÍAS, *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993, pp. 200-214; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano*. En: Estudios de Derecho Administrativo. N° 1. Director: Augusto Durán Martínez. La Ley. Montevideo, 2010, pp. 341-344; HERNÁNDEZ G., José Ignacio: *El poder de sustitución del juez contencioso administrativo: contenido y ejecución de la sentencia*. En: El contencioso administrativo hoy. En: Jornadas 10° Aniversario. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2004, pp. 313-314; AYALA CORAO, Carlos: *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas*. En: 1° Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan R. Brewer-Carías». Contencioso-administrativo. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 1995, pp. 528-530.

II. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN VENEZUELA

1. El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el derecho a la ejecución cabal de la sentencia como atributo de este (12)

Como lo ha señalado un destacado administrativista y procesalista (13), la Constitución venezolana de 1999 consagra en una fórmula generosa el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, al disponer en su artículo 26 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.

Este derecho, como apunta la doctrina, comprende múltiples manifestaciones, como lo son el derecho de acceso a la jurisdicción sin más restricciones que las que imponga la Ley sobre la base de criterios de racionalidad y razonabilidad (14); la garantía del debido proceso, que comprende los derechos a un juez natural e imparcial (15), a la asistencia profesional (16), a defenderse, que implica a su vez el derecho a ser oportunamente citado y a hacerse parte (17), a presentar alegatos y a contradecir los argumentos de la contraparte (principio del contradictorio) (18); el derecho a la prueba (presentar y evacuar los medios probatorios tendientes a llevar a la convicción del juez

(12) Seguimos en este epígrafe lo que expusimos en un trabajo previo: *Notas sobre la situación actual de los Derechos Constitucionales Procesales en la Justicia Administrativa Venezolana*. En: La protección de los Derechos Humanos a la luz de la Justicia Administrativa (Coord. T. López Garza, F. Otero Salas, y L. Rodríguez Lozano). Universidad Autónoma de Nuevo León, México. En prensa.

(13) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. Civitas Ediciones, S.L. Tercera edición. Madrid, 2001, p. 28. Para el proceso administrativo venezolano, véase, entre otros: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: *Los Derechos Constitucionales Procesales*. En: *El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales*. Colección Estudios Jurídicos N° 92. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 95-96.

(14) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pp. 61-162.

(15) Cfr. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los Derechos...*, pp. 105-107.

(16) Véase CAROCCA PÉREZ, Alex: *Garantía Constitucional de la defensa procesal*. José María Bosch Editor. Barcelona, 1998, pp. 492-540; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los Derechos...*, p. 104.

(17) Cfr. CAROCCA PÉREZ, *op. cit.*, pp. 199-264.

(18) Cfr. PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, pp. 97-98.

los hechos que sustentan sus alegaciones fácticas, así como a controlar los presentados por la contraparte) (19); el derecho a la tutela cautelar (20); el derecho a obtener un fallo motivado, fundado en Derecho y que se pronuncie sobre el fondo salvo que la ausencia de requisitos procesales lo impida (21); y el derecho a obtener la ejecución integral *in natura* de ese fallo, a no ser que razones de estricta legalidad o de absoluta imposibilidad material impongan el cumplimiento por equivalente (22).

Por su parte, ese derecho a la tutela judicial efectiva, en consonancia con las diversas manifestaciones de la garantía del debido proceso, ofrecen una sólida base constitucional al ejercicio de los Derechos Constitucionales Procesales, como bien ha destacado la doctrina (23), y en general recogen las diversas manifestaciones de ambos a que previamente se ha hecho referencia. A ello cabe sumar la visión constitucional que del proceso judicial ofrece la misma Carta Fundamental venezolana en su artículo 257, al concebirlo como «*un instrumento fundamental para la realización de la justicia*»; para luego ordenar que «*Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales*».

2. La potestad judicial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado

La potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado siempre ha correspondido a los órganos del Poder Judicial en el ordenamiento jurídico venezolano. Así por ejemplo, disponen los artículos 2º y 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (24):

(19) Véase PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, pp. 196-315; CAROCCA PÉREZ, *op. cit.*, pp. 308-338; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los Derechos...*, p. 98.

(20) Véase PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, pp. 73-76; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los Derechos...*, pp. 98-99.

(21) Cfr. PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, pp. 60-72; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los Derechos...*, pp. 99-100.

(22) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pp. 227-381; PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, pp. 69-73 y 76-80. También se incluye dentro de las garantías constitucionales en el proceso el derecho al recurso, a un proceso sin dilaciones indebidas, a no declarar contra sí mismo, a la presunción de inocencia y a la justicia gratuita, esta última supeditada a las condiciones que imponga la Ley.

(23) Véase HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los Derechos...*, pp. 93-114. Sobre las consecuencias de la constitucionalización de las garantías procesales véase, entre otros: PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, pp. 24-35.

(24) Última reforma, Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.262 del 11 de septiembre de 1998.

La jurisdicción es inviolable. El ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los tribunales y comprende a todas las personas y materias en el ámbito del territorio nacional, en la forma dispuesta en la Constitución y las leyes. Las decisiones judiciales serán respetadas y cumplidas en los términos que ellas expresen.

Corresponde al Poder Judicial conocer y juzgar, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan; decidirlos definitivamente y ejecutar o hacer ejecutar las sentencias que dictare.

Por su parte, el Código de Procedimiento Civil, supletorio de las demás leyes procesales, dispone:

Artículo 523. La ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal, corresponderá al Tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia. Si fuere un Tribunal de arbitramento el que haya conocido en primera instancia, la ejecución corresponderá al Tribunal natural que hubiere conocido del asunto de no haberse efectuado al arbitramento.

Tal principio ha sido incorporado a las normas constitucionales respectivas, específicamente en el artículo 253 de la Carta Fundamental de 1999, el cual establece que corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes y *ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias*.

De tal suerte que resulta claro entonces que el Derecho positivo venezolano recoge la regla general atinente a que, dentro del ejercicio de la potestad jurisdiccional, está incluida la de ejecutar las sentencias, lo cual de suyo implica la ejecución forzada o en contra de la voluntad de la parte perdedora de ser el caso (25), como faceta objetiva de la ejecución de las sentencias, y como atributo del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, es decir, en su faz subjetiva (26).

(25) Sobre la relación entre el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y la ejecución de sentencias contencioso-administrativas en Venezuela y las consecuencias de ésta, véase: HERNÁNDEZ-MENDIBLE: *La ejecución de sentencias...*, pp. 339-341.

(26) Respecto a esas dos facetas de la ejecución de sentencia, véase: MARTÍN DELGADO, Isaac: *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*. Marcial Pons. Madrid, 2005, pp. 102-123.

III. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

1. Las bases constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Las potestades del juez contencioso-administrativo

A ese conjunto de regulaciones, hay que agregar el contenido del artículo 259 constitucional, norma que tiene su antecedente en el artículo 206 de la Constitución de 1961, y que consagra, siguiendo la tradición venezolana, el carácter judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la vez que innova al establecer el alcance de las potestades del juez administrativo. El precepto en cuestión dispone de manera bastante completa que el juez podrá: anular actos administrativos generales o individuales contrarios a Derecho, incluso por desviación de poder, condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración (entiéndase al Estado en cualesquiera de sus manifestaciones y funciones); conocer del reclamo por la prestación de los servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa (actividad administrativa tanto en sentido orgánico como funcional). Cabe señalar que la doctrina es conteste en entender que en este precepto constitucional está incluida como manifestación de tal actividad administrativa, a la inactividad, es decir, a la falta de ejercicio de las potestades públicas administrativas, y que por ende, frente a esta manifestación negativa del actuar administrativo también procede el restablecimiento de las situaciones jurídicas por ella lesionadas (27).

Por otra parte, conviene destacar que, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos como son —o fueron— los casos francés o español (28), y más bien a semejanza con otros países de Hispanoamérica, en Venezuela nunca han estado planteadas en el plano constitucional, la existencia de límites o restricciones al juez contencioso-administrativo para la ejecución de sus fallos en contra de la Administración en cualquiera de sus personificaciones (29). Y

(27) Cfr. ROMERO MUCI, Humberto: *Contribución al estudio de la acción de carencia en el contencioso administrativo venezolano*. Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República. Caracas, 1991, pp. 26-32.

(28) Para el contencioso-administrativo español, véase entre otros: MARTÍN DELGADO: *Función jurisdiccional...*, pp. 25-88.

(29) Cfr. BREWER-CARIAS, *op. cit.*, p. 180; CÁNOVA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 330-331. Señala un sector de la doctrina que el poder de sustitución ejecutiva del juez contencioso-administrativo ha presentado en nuestro país problemas más bien de índole práctica (HERNÁNDEZ G., *El poder de sustitución...*, p. 316; y del mismo autor: *Ejecución de la sentencia en el orden contencioso administrativo*. En: *El contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*. III Jornadas sobre

en el plano legal, esas eventuales cortapisas, que se han traducido en prerrogativas procesales que más adelante se comentarán, parecen responder más a una incorrecta comprensión del principio de separación de poderes (30) y de la regla de la legalidad presupuestaria, partiendo de una concepción en extremo restringida, que a una preconcepción de la jurisdicción contencioso-administrativa como «justicia retenida» en cuanto a la potestad de decidir y hacer ejecutar lo sentenciado.

Ello obedece a la adopción de un sistema judicialista desde el inicio de la República, en el cual, como ya se señaló, la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado corresponde al Poder Judicial incluso en el orden contencioso-administrativo (31), que no es más que una competencia especializada. En ese sentido, visto que, conforme destaca la doctrina (32), el contencioso-administrativo

Derecho Administrativo en Homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó. Funeda. Caracas, 2006, p. 308).

(30) Se trata de un falso dilema el de la supuesta oposición del principio de separación de poderes con la sustitución ejecutiva del juez en la Administración, como demuestra en la doctrina española, plenamente aplicable como principio general: BELTRÁN DE FELIPE, *op. cit.*, pp. 268-269.

(31) De allí que se ha señalado: «En el Derecho Administrativo venezolano el sistema de control jurisdiccional de la Administración Pública ha sido judicialista desde los orígenes y así lo recuerda la jurisprudencia al señalar que «como se indica en la Exposición de Motivos de la Constitución, ésta ‘consagra el sistema judicialista de la jurisdicción contencioso-administrativa, apartándose del sistema francés y reafirmando la tendencia tradicionalmente predominante en la legislación nacional, de atribuir el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración a los órganos del Poder Judicial» (Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencia de 14 de diciembre de 1970» (HERNÁNDEZ-MENDIBLE: *La ejecución de sentencias...*, p. 330 y nota al pie 1).

(32) Cfr. entre otros: MOLES CAUBET, Antonio: *El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado*. En: *Contencioso Administrativo en Venezuela*. 3ª edición. Colección Estudios Jurídicos N° 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993, pp. 11 y 19-20; CALCAÑO DE TEMELIAS, Josefina: *Origen y evolución del sistema contencioso-administrativo venezolano*. En: *Derecho Procesal Administrativo*. 1ª reimpression. 1ªs Jornadas Centenarias del Colegio de Abogados del Estado Carabobo. Primera reimpression. Vadell Hermanos Editores. Valencia, Venezuela, 1997, pp. 14-25. Véanse también, entre otros, en lo relativo a los recursos de nulidad contra los actos emanados de los órganos del Poder Público y a los juicios contra la República, los trabajos de: PÉREZ GUEVARA, Martín: *Bases Normativas del Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. En: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, pp. 23-31; MOLES CAUBET, Antonio: *Rasgos generales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. En: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979; BREWER-CARIAS, Allan R.: *Introducción general al régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa*. En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Colección textos legislativos N° 47. 1ª Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 15-17, y del mismo autor, ofreciendo un panorama general sobre la evolución de tal asunto: *Sobre la Justicia Constitucional y la Justicia Contencioso-Administrativa. A 35 años*

venezolano surge de forma poco sistemática a medida que en la evolución constitucional se le van atribuyendo de forma paulatina competencias propias de ese orden jurisdiccional al máximo Tribunal de la República (competencias para conocer de lo que hoy se conocen como pretensiones anulatorias de actos administrativos y pretensiones de condena al Estado por responsabilidad patrimonial, contractual o extracontractual), nunca se adoptó el modelo original francés de separación entre el contencioso-administrativo y los jueces «de derecho común», así como tampoco se contempló propiamente un sistema de justicia retenida en la fase de ejecución de las decisiones que impusieran condenas a la Administración (33).

Así las cosas, los diversos problemas conceptuales que originalmente se plantearon en los modelos francés o español en materia de ejecución de sentencias contra la Administración, únicamente fueron considerados por la doctrina o la jurisprudencia (34), más influidas por el prestigio del contencioso-administrativo francés o por alguna disposición normativa que consagró prerrogativas procesales, que por verdaderos imperativos constitucionales (35).

del inicio de la configuración de los procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos (1976-2011). En: *El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales*. Colección Estudios Jurídicos N° 92. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 19-74. Véase también: ARAUJO JUÁREZ, José: *La Justicia Administrativa y el Derecho Administrativo. Antecedentes, consolidación y principios fundamentales*. En: *El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales*. Colección Estudios Jurídicos N° 92. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 87-91; ARAUJO JUÁREZ, José: *La configuración constitucional del contencioso administrativo en Venezuela. Antecedentes, origen, evolución y consolidación*. En: *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Colección Estudios Jurídicos N° 96. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 24-34.

(33) Para los casos francés y español, consúltense, entre otros: CHAPUS, René: *Droit Administratif Général*. Tome 1. 7e Edition. Montchrestien, 1993, pp. 593-623; DE LAUBADÈRE, André, Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMONT: *Traité de Droit Administratif. Droit Administratif Général*. Tome I. L.G.D.J. 15e édition. Paris, 1999, pp. 345-368; BELTRÁN DE FELIPE, *op. cit.*, pp. 25-88 y MARTÍN DELGADO, *Función jurisdiccional...*, pp. 25-88.

(34) Véanse las referencias jurisprudenciales citadas por MUCI BORJAS, José Antonio: *La ejecución, según el Derecho Venezolano, de los fallos dictados por los jueces contencioso-administrativos*. En: 1^{as} Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan R. Brewer-Carías». Contencioso-administrativo. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 1995; pp. 561-563.

(35) De allí que se ha señalado, justamente respecto al sistema judicialista sobre ejecución de sentencias: «Hay que pensar que si el Estado sanciona el Derecho en él debe vivir, por lo que es inaceptable que un órgano del Estado pueda con una suerte de Derecho positivo, el de cumplir o el de dejar de cumplir la sentencia pronunciada por otro órgano del Estado (Spota). El cuestionamiento administrativo a la ejecución de sentencia, constituye una interferencia injustificable en el acto de administración de justicia» (ARAUJO JUÁREZ, José: *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores. Caracas, 1996, p. 525). Solo alguna doctrina o criterio judicial minoritario llegaron a plantearse posiciones similares a las sostenidas en Francia, así por ejemplo, se explica que: «En épocas pasadas,

No obstante, habida cuenta de la muy reciente consagración de forma sistemática de los lineamientos constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa (lo que ocurrió en la Ley fundamental de 1961), así como la igualmente muy incipiente regulación legal del contencioso-administrativo, que vino a contar con una ley reguladora propia apenas en el año 2010, lo cierto es que se produjo una situación singular. Y es que, no obstante la inexistencia de limitaciones derivadas del régimen constitucional o de imperativos históricos, la regulación de la ejecución de las sentencias contra la Administración vino a ser asumida de forma muy precaria en diversas leyes, como la de la Procuraduría General de la República (36), y luego en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (37), con una deferencia hacia la Administración que se tradujo, sobre todo en el primer texto legal y con matices en el segundo, en que

*en una especie de tributo al Derecho administrativo francés, aunque sin anclaje constitucional, se sostuvo en alguna sentencia y por un sector minoritario de la doctrina científica, que era a la Administración Pública y no al órgano jurisdiccional administrativo a quien correspondía ejecutar las sentencias» (HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La ejecución de sentencias...*, p. 345). Ciertamente la referencia de ese autor se refleja en el siguiente párrafo de GRAU, María Amparo: *Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo*. En: Estudios de Derecho Público. Libro Homenaje a Humberto J. La Roche. Vol. I. Fernando Parra Aranguren Editor. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje N° 3. Caracas, 2001, p. 402: «Como puede interpretarse de los principios aludidos (legalidad presupuestaria e inembargabilidad de los bienes públicos), es la propia Administración y no el Poder Judicial la que ejecuta sus sentencias. Ello, obviamente comporta el riesgo de que la pretensión por el actor quede ilusoria si la Administración no cumple voluntariamente y, por tanto, se viole el derecho a obtener una tutela judicial efectiva » (texto entre paréntesis añadido). Una afirmación aparentemente similar (que no es la posición común de la doctrina venezolana), pero cuyo sentido opuesto se deduce del contexto, es la siguiente: «La ejecución de las sentencias contencioso administrativas, si bien corresponde a la Administración, es responsabilidad del juez, por lo que la fijación de un plazo de ejecución no debe verse como intromisión en la función administrativa, como la propia Corte Suprema ya lo ha aclarado» (BREWER-CARIAS, *Nuevas tendencias...*, p. 233). Entendemos del sentido íntegro del párrafo que el autor se está refiriendo es a la ejecución voluntaria, lo que corrobora el siguiente extracto de la misma obra: «...debe tenerse en cuenta además, que cuando se impone en la sentencia obligaciones de hacer o no hacer al Administración, y ésta no ejecuta el fallo voluntariamente, el juez puede autorizar al recurrente interesado para hacer ejecutar él mismo la obligación o para destruir lo que se haya hecho en contravención a la obligación de no hacer, a costa de la Administración...» (ibídem, p. 235). En todo caso, como veremos más adelante, no somos del criterio de que en el plano de las correspondientes normas constitucionales (y eso ya bastaría), pero tampoco en el de los principios, y ni siquiera en la legislación, encuentre sustento afirmar que la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas corresponde a la Administración y no al Poder Judicial.*

(36) Gaceta Oficial N° 27.921 del 22 de diciembre de 1965.

(37) Sobre esta evolución legal y dinámica jurisprudencial, véanse, entre otros: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La ejecución de sentencias...*, p. 331. Actualmente, el régimen de ejecución de sentencias contra los Municipios y demás entes locales se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cuya última reforma fue publicada en la Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010. Sobre ello se volverá más adelante.

en la fase preliminar de ejecución voluntaria, en la incidencia de ejecución —lo que no deja de ser contradictorio—, la Administración ejecutada gozaba de la prerrogativa de decidir la forma en que cumpliría el fallo dictado en su contra, y solo en caso de evidente inejecución, se pasaba a una ulterior etapa en la cual el órgano judicial, a instancia de parte, procedía a acudir a verdaderos mecanismos de ejecución forzada (38). No obstante, la regulación de esas leyes pueden considerarse un primer avance, potenciado por su aplicación por los tribunales contencioso-administrativos, al menos en casos emblemáticos (39).

Desafortunadamente, ese régimen se mantuvo en líneas generales, en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que se desperdició la oportunidad para adoptar una regulación cónsona con los postulados constitucionales en materia de tutela judicial efectiva y, por ende, de ejecución de sentencias contra la Administración. Pero antes de llegar a ese punto, conviene primero enmarcar el tema específico con unas breves pero necesarias reflexiones sobre las características generales de esa Ley, las cuales inciden en la regulación de la ejecución de la sentencia en el proceso administrativo.

2. Las deficiencias en cuanto a la correlación entre pretensión, garantía jurisdiccional y tipo de sentencia en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Una de las principales carencias que tiene la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su diseño general es el que no parece considerar la ya comentada vinculación entre pretensión procesal, garantía jurisdiccional y tipo de sentencia. Ello se manifiesta, para comenzar, en las

(38) Ejemplo de ello era el contenido del Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1965, que establecía: *Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva. Los jueces que conozcan de ejecuciones de sentencias contra la República, suspenderán en tal estado los juicios, y notificarán al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, para que fije, por quien corresponda, los términos en que haya de cumplirse lo sentenciado. Cuando se decrete alguno de los actos arriba indicados sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública nacional, antes de su ejecución el Juez notificara al Ejecutivo Nación Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se tomen las medidas necesarias para que no se interrumpa la actividad a que este afectado el bien. Vencidos sesenta (60) días a contar de la fecha de la notificación, sin que el Ejecutivo Nacional se haya pronunciado sobre el acto, el Juez podrá proceder a su ejecución.*

(39) La doctrina administrativa refiere el fenómeno —común en el Derecho Administrativo de muchos países— del diálogo entre doctrina y jurisprudencia (HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La ejecución de sentencias...*, p. 331). Ese fenómeno es prácticamente inexistente en la Venezuela actual, por las razones descritas en los trabajos referidos en la nota al pie 7.

imprecisiones terminológicas de la Ley, que emplea indistintamente los términos «demanda» «reclamo» y «recurso» (40), para referirse al mismo instituto, que no es otro que las pretensiones procesales (41), así como en la escasa sistematicidad de la enumeración de las diversas pretensiones procesales administrativas que pueden intentarse en el contencioso-administrativo venezolano (artículo 9).

Pero es en la asignación de los procedimientos aplicables a las diversas pretensiones procesales en la que se evidencia que la Ley no reparó en la importancia de esa relación, pues como ha destacado la doctrina, no se ubica criterio alguno que justifique o siquiera otorgue visos de racionalidad a la distribución de las diversas pretensiones procesales en los tres procedimientos de primera instancia (42).

En efecto, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa curiosamente parece comenzar por buena senda al crear un procedimiento para la tramitación de pretensiones de condena por responsabilidad patrimonial contractual o extracontractual de la Administración [o de los particulares demandados por esta en cualquiera de sus personificaciones (43)]. Y es que ello encuentra racionalidad tanto en la tradición del contencioso-administrativo

(40) El término «reclamo» tiene sin embargo base constitucional en materia de prestación de servicios públicos. Esa es la expresión que añadió precisamente el artículo 259 de la Constitución de 1999 a la redacción original de su norma antecedente, a saber, el artículo 206 de la Constitución de 1961.

(41) «Demanda» en los artículos 9.8 y 9.9, 23.1, 23.2, 23.5, 23.10 al 23.13, 24.1 y 24.2, 34.5, 24.8, 25.1 al 25.3, 25.6, 25.8, 26.1 y 26.2, 28, 31, 33 al 36, 41, 56, 60, 61, 65, 66, 67, 69, 70, 76 al 78, 81 y 82; «recurso» en los artículos 9.6, 9.21, 9.23, 26.2, 32.3, 78.1 y 81; y «reclamo» o «reclamación» en los artículos 9.3 y 9.5, 25.5, 28, 33.5, 65.1, 66, 67 y 74.2.

(42) Cfr. BREWER-CARIAS, *Introducción general al régimen...*, p. 67; UROSA MAGGI, Daniela: *Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. En: Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Volumen I. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2010, pp. 217-218.

(43) Al margen de la cuestionable constitucionalidad de los preceptos legales —que recogen un criterio jurisprudencial establecido por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a partir del año 2004— que asignan la competencia a los jueces contencioso-administrativos para conocer de pretensiones interpuestas por la Administración en sus diversas personificaciones contra los particulares, cuestionamiento que se deriva del artículo 259 constitucional. En ese sentido, véanse, entre otras, nuestras consideraciones en: *Las demandas de contenido patrimonial*. En: Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Vol. II. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2011, p. 333-340, así como la bibliografía allí citada. Más recientemente: GEYER ALARCÓN, Arlette Marelene: *La organización de la jurisdicción contencioso administrativa*. En: La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa (Dir. V.R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE). Colección Estudios Jurídicos N° 96. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 74-77.

venezolano, que anteriormente remitía al juicio ordinario de la ley procesal civil a estos efectos, como en la necesidad de otorgarle un diseño procesal de plena cognición y amplias posibilidades de defensa a las partes para poder cumplir a cabalidad sus cargas de alegación y prueba en un *thema decidendum* que implique la demostración de los requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial.

No obstante, de seguidas la Ley asigna la tramitación por el procedimiento breve (cuyo nombre denota su pretendida celeridad que se combina, al menos en teoría, con la presencia de la oralidad como regla prevalente) de pretensiones especialmente disímiles. A saber, la de condena a actuación frente a la inactividad administrativa o la de condena a no hacer o a dejar de hacer en la hipótesis de actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho. En ellas aparentemente el punto común sería la naturaleza condenatoria de ambas, pero cuya urgencia de tramitación no parece encontrar justificación para el supuesto de la inactividad —puesto que puede ser igual de necesaria la pronta resolución de una pretensión frente a la actividad administrativa que frente a la inactividad—, todo lo cual determinan que surjan dudas en cuanto a la racionalidad del diseño legislativo. Y estas se agravan si se considera que la tercera «pretensión» cuya tramitación se establece por el mismo procedimiento breve, es el del llamado «reclamo por la omisión, demora o deficiente de los servicios públicos». En ese último caso, no se trata de una pretensión definida y específica, si no más bien de la agrupación de cuantas pretensiones sean necesarias para el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada por la deficiente prestación del servicio público (44).

Pero si ya el encauzamiento de tan diversas pretensiones en un mismo procedimiento, el breve, lleva a preguntar por la justificación de tal decisión legislativa, al examinar las tres pretensiones que deben tramitarse por el último de los procedimientos de primera instancia que contempla la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las dudas se amplían exponencialmente.

En efecto, si el primer procedimiento de primera instancia, es decir, el de las demandas de contenido patrimonial, es el típico de plena cognición, con rasgos de oralidad bastante limitados e incoherentes, y que en definitiva se asemeja al procedimiento civil ordinario, y el segundo procedimiento, esto es, el

(44) En análoga orientación crítica: HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, Ricardo: *La ejecución de las sentencias en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. III Jornadas Aníbal Dominici. Homenaje Dr. Ricardo Henríquez Laroche. Derecho Probatorio. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2011, p. 391. Exceptuando la posibilidad de incluir en tal «reclamo» a las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero, limitación establecida por el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio por la doctrina.

breve (cuyo diseño se inspira en el proceso «creado» por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para el procesamiento de las pretensiones de amparo constitucional), agrupa la tramitación de pretensiones de condena frente a inactividad, a la actividad material y en materia de prestación de servicios públicos, el tercer procedimiento es, como ha destacado la doctrina (45), una reminiscencia del «juicio de nulidad de actos administrativos» que contemplaba la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La nueva Ley pues, ha optado por modificar su nombre, y llamarlo «común», pero no es en realidad un procedimiento común en el sentido de que agrupe a la generalidad de las pretensiones procesales administrativas, como resulta obvio de la existencia de los dos primeros procedimientos de primera instancia ya mencionados.

A mayor abundamiento, la Ley asigna la tramitación por este último procedimiento «común» de las pretensiones constitutivas de nulidad de actos administrativos, de interpretación de textos legales de contenido administrativo (que a lo que más se asemejan es a pretensiones mero-declarativas) y de controversias administrativas (que suelen tener como *thema decidendum* un conflicto competencial entre entidades administrativas de diversos niveles político-territoriales). Como puede verse, se trata de pretensiones —y en algunos casos más bien de vías procesales— de muy distinta naturaleza, contenido y finalidad, por lo que no se encuentra justificación racional para su asignación por un mismo procedimiento.

A lo anterior cabe añadir que este procedimiento «común», precisamente por inspirarse en el viejo «juicio de nulidad de actos administrativos» de la legislación derogada, parte de una concepción predominantemente revisora y objetiva del contencioso-administrativo (46). Por ende, el diseño procesal no contempla propiamente la citación de la Administración demandada (lo que ha tenido que ser suplido por la jurisprudencia), y centra el debate probatorio en la revisión del expediente administrativo que remite el órgano emisor del acto y que debe contener las diversas actuaciones que tuvieron lugar en el procedimiento administrativo constitutivo del acto administrativo, y, de ser el

(45) KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, p. 216.

(46) De hecho, este procedimiento «común» posee más limitaciones que el antecedente, pues mientras en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 se preveía expresamente la posibilidad de acumular pretensiones de condena con el fin de lograr el restablecimiento cabal de las situaciones jurídicas subjetivas, con la consiguiente delimitación de las potestades del juez contencioso-administrativo en su decisión mucho más allá de un fallo constitutivo que se centrara únicamente en la declaración de nulidad del acto administrativo, la Ley vigente nada contempla al respecto, lo que de por sí genera dudas en lo relativo a cuál es el procedimiento aplicable en caso de requerirse la acumulación de pretensiones constitutivas y de condena frente a actos administrativos.

caso, de los procedimientos de revisión que se hayan dado con ocasión de los recursos administrativos que se hubieran interpuesto.

Se trata pues, de un diseño procesal concebido para el procesamiento de pretensiones constitutivas de nulidad de actos administrativos. El haber incluido entonces en este la tramitación de pretensiones de interpretación de textos legales y las denominadas demandas de controversias administrativas, revela claramente cuán lejos de una concepción racionalmente justificada se encontraba el Legislador al momento de establecer esa distribución de pretensiones y procedimientos, y por tanto, de vincular la pretensión con la garantía jurisdiccional.

Esta escasa racionalidad legislativa se ve agravada por el hecho de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no le presta mayor atención al contenido de las diversas sentencias definitivas que se deben producir en cada procedimiento (47). Únicamente para el caso del procedimiento breve, la Ley alude lacónicamente a que en la decisión que se dicte se debe hacer mención a las medidas necesarias para restablecer la situación jurídica infringida y, en el caso de reclamo por la prestación de servicios públicos, a las medidas que garanticen la eficiente continuidad de estos (48).

Más allá de esas escuetas referencias, no hay pues una regulación mínimamente satisfactoria del contenido de las sentencias que deben dictarse con ocasión de la resolución de los diversos procesos administrativos, lo que hubiera sido especialmente deseable vistas las innovaciones de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con la legislación precedente, sobre todo en lo que se refiere a la ampliación del ámbito del objeto del proceso administrativo (49), por lo que no queda otra solución que acudir a la integración con la regulación del proceso civil.

(47) Y como consecuencia de ello, tampoco le presta atención a la correlación entre los distintos tipos de pretensiones y sentencias, las cuales, como ha señalado la doctrina, determinan los límites del poder de sustitución del juez contencioso-administrativo (HERNÁNDEZ G.: *El poder de sustitución...*, p. 313; HERNÁNDEZ G., *Ejecución de la sentencia...*, p. 303).

(48) El artículo 74.3 se refiere también a que la sentencia debe indicar las sanciones a que haya lugar. Como bien ha destacado la doctrina (KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.* p. 106), la alusión es peculiar, pues el juez contencioso-administrativo no tiene como finalidad en su actividad jurisdiccional el ejercicio de potestades punitivas, por lo que debe interpretarse como una referencia a la imposición de las multas pecuniarias previstas en el procedimiento como consecuencia del desacato de órdenes judiciales.

(49) Véase nuestro trabajo: *Hacia la ampliación del ámbito del Proceso Administrativo y su relación con el contenido y ejecución de la sentencia: algunas tendencias legislativas en Iberoamérica*. En: *Visión de la tutela judicial efectiva: Ejecución de las sentencias contra el Estado en Venezuela*. En: *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo*. Colección Libros de Actas de Congresos y Jornadas. España, pp. 673-674. Libro disponible en línea: <http://www.bubok.es/libros/232196/Reforma-del-Estado-y-Transformacion-del-Derecho-Administrativo>.

Pero es que esta carencia, además, incide negativamente en el tema de la ejecución de la sentencia, pues, en el correspondiente capítulo, la Ley solventa parcialmente la regulación del contenido de las decisiones, mas no así lo que debió ser el asunto concreto a regular con prolijidad, a saber, las potestades del juez contencioso-administrativo, tanto las destinadas a lograr la ejecución *in natura* del fallo por medio de la compulsión o de medidas sancionadoras a los responsables de la ejecución, como las de sustitución de este de forma directa o a través de terceros ante la falta de cumplimiento voluntario de la Administración perdidososa (50). Veamos ello con más detalle seguidamente.

3. La regulación específica de la ejecución de la sentencia en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

A) Lineamientos generales

Además de lo establecido en el artículo 4, referido a que el juez contencioso-administrativo es el rector del proceso y debe impulsarlo de oficio o a petición de parte, *hasta su conclusión*, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula de manera específica —mas no detallada— el tema de la ejecución de la sentencia, en los siguientes términos.

En el artículo 107, intitulado ejecución de la sentencia, comienza disponiendo que la ejecución de esta, o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal, «...le corresponderá al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia», reiterando el principio tradicional en el ordenamiento jurídico venezolano atinente a que la ejecución de las decisiones corresponde también al Poder Judicial, incluyendo las sentencias dictadas contra la Administración, en cualquiera de sus personificaciones, en tal caso, en principio por el juez contencioso-administrativo.

(50) Sobre el poder de sustitución ejecutiva del juez contencioso-administrativo, cfr. BELTRÁN DE FELIPE, *op. cit.*, *in totum*; MARTÍN DELGADO, Isaac: *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*. Iustel, Madrid, 2006. Pueden verse en la doctrina venezolana, entre otros: HERNÁNDEZ G., *El poder de sustitución...*, pp. 305-246; y del mismo autor: *Ejecución de la sentencia...*, pp. 303-331; MUCI BORJAS, José Antonio: *El Derecho Administrativo global y las limitaciones de derecho interno, para la ejecución de los fallos de condena al pago de sumas de dinero dictados contra la República. Juicio crítico sobre los privilegios y prerrogativas de la Nación a la luz de los Tratados Bilaterales de Inversión (Bits)*. En: *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*. Tomo II. V. Hernández-Mendible Coordinador. Ediciones Paredes. Caracas, 2009, pp. 1.366-1.369.

No obstante, de seguidas el artículo 108 dispone, respecto a la «*ejecución voluntaria de la República y de los Estados*» (51), que en la hipótesis de condenas contra tales entes político-territoriales, deben seguirse las normas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y que en el caso de los municipios, se aplicarán las normas de la ley especial que rija al Poder Público Municipal y supletoriamente, el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Se perdió así una casi única oportunidad de regular en un solo cuerpo normativo de forma uniforme y coherente el tema de la ejecución de las sentencias contra la Administración en cualquiera de sus personificaciones, tanto con forma de Derecho Público o Privado, según el caso. Por el contrario, se mantiene la dispersión de la regulación de tal materia, según se trate de los diversos ámbitos político-territoriales en que se distribuye la organización territorial del Poder Público, sin que se encuentre aparente justificación a tales distinciones (52). Ello es especialmente cuestionable si se considera que, como veremos, la regulación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no aporta mayores innovaciones a los regímenes previos (53), por lo que, incluso en obsequio a la coherencia legislativa, un mínimo avance hubiera sido el que se unificaran los procedimientos, con independencia del nivel de la organización territorial que resultara afectado (54).

(51) El título del precepto ha dado lugar a la tesis interpretativa que sostiene, basándose en el elemento literal, que la remisión al Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es en cuanto a la ejecución *voluntaria*, no así respecto a la *forzada* (Cfr. HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, pp. 394-395), en cuyo caso sí resultaría aplicable el procedimiento regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa también para las sentencias contra la República y los Estados. En contra: KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, p. 206-208. Véase también: GALLOTTI, Alejandro: *Las prerrogativas del Estado en el Derecho Procesal Administrativo*. Segunda Edición. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2011, p. 153.

(52) En similar sentido, véanse: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La ejecución de sentencias...*, pp. 361-364 KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, pp. 205-206. Así por ejemplo, cabe preguntarse por qué la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa incluye dentro de su régimen a los Institutos Autónomos (hasta entonces regulados en el tema de la ejecución de sentencias en su contra por el Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por remisión del artículo 101 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008), pero no así a la República.

(53) Por ello, tal régimen ha sido calificado como una innovación nominal (KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, p. 204), y una renuncia regulatoria (*Ibidem*, pp. 205-207).

(54) Sobre la falta de innovaciones en el régimen de ejecución de sentencias en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se ha señalado que el procedimiento está prácticamente copiado del establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, con modificaciones menores (HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p. 390).

Lo cierto es que ante la existencia de tres procedimientos para la ejecución de las sentencias en el contencioso-administrativo, regulados en tres leyes distintas (55), uno para el caso de que la parte perdedora sea la República o los Estados, otro para los Municipios y demás entidades locales, y el tercero, que es el que se encuentra establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, destinado a la regulación de la ejecución de sentencias contra los otros entes públicos y algunas entidades estatales con forma de Derecho Privado (56), se impone un breve ejercicio comparativo al estudiar cada uno de los supuestos, lo que comenzaremos a realizar a continuación.

(55) Cuatro si añadimos que la ejecución en contra de los particulares —y en nuestro criterio de los entes con forma de Derecho Privado distintos a las Empresas del Estado— se rige por el Código de Procedimiento Civil. En este punto discrepamos de GALLOTTI, *op. cit.*, p. 155, quien sostiene que el procedimiento de ejecución de sentencias de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es igualmente aplicable a las condenas contra Fundaciones del Estado, toda vez que esas últimas no están incluidas en la enumeración legal, salvo que se entienda que se trata de una omisión en la redacción y se plantee una interpretación extensiva sobre la base de que las Fundaciones del Estado están sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al artículo 7.3. *eiusdem*. Tal tesis interpretativa nos parece plausible de *lege ferenda*, pero contraria a la redacción vigente. En cambio, sí estamos de acuerdo en que este procedimiento de la Ley que regula el proceso administrativo sí incluye el de la ejecución contra entes públicos no estatales (v. g. Colegios Profesionales), vista la expresa previsión en tal sentido contenida en el artículo 109, no así a los Consejos Comunales, que entendemos que son entes no estatales con forma de Derecho Privado que pueden ejercer *en algunos casos* funciones públicas.

(56) Cfr. en similar sentido: KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, p. 208). A tenor de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estarían sometidos de forma directa y principal, a las regulaciones del Título IV, Capítulo VI (De la ejecución de la sentencia) los institutos autónomos, entes públicos y empresas en las cuales esos entes tengan participación decisiva. La redacción de la norma no es especialmente afortunada, como no lo es ninguno de los preceptos que se refieren a los entes del sector público ni a la organización administrativa en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En el caso concreto, porque los institutos autónomos *son* entes públicos. De allí que se trata de una enumeración redundante. Por otra parte, la referencia a las empresas en las que esas personas tengan participación decisiva implica que se está aludiendo a las empresas del Estado, forma jurídica que ya ha quedado definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública (aunque la reforma por Decreto-Ley de la misma de 2008 resulta confusa en sus términos), con lo que el legislador procesal debió remitir en tal caso al término empleado en esa Ley sustantiva, a no ser que quisiera describir algo distinto (y la duda es razonable, pues la categorización de empresa del Estado que contemplaban la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 no era absolutamente equivalente a la definición de Empresa del Estado de la Ley Orgánica de la Administración Pública). En todo caso, con tal inclusión, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa continúa la tradición legislativa de los últimos años en cuanto a extender prerrogativas propias de los entes públicos a entes con forma de Derecho Privado, como ya hemos tenido la ocasión de señalar en otras oportunidades (véase entre otros nuestro trabajo: *Las demandas contra los entes públicos*. En: Manual de Práctica Forense. Contencioso Administrativo. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009, p. 69). En este supuesto, se

B) La ejecución voluntaria

Ahora bien ¿cuál sería entonces el ámbito de aplicación del procedimiento de ejecución de sentencias regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa? De acuerdo con el artículo 109, la ejecución voluntaria (57) sería contra los otros entes (por tanto, distintos a la República, los Estados y los Municipios), lo cual lo corrobora el contenido del precepto, el cual establece:

Cuando los institutos autónomos, entes públicos o empresas en los cuales estas personas tengan participación decisiva resultasen condenados por sentencia definitivamente firme, el tribunal, a petición de parte interesada, ordenará su ejecución. A estos fines, notificará a la parte condenada para que dé cumplimiento voluntario a la sentencia dentro de los diez días de despacho siguientes a su notificación. Durante ese lapso, se podrá proponer al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Las partes podrán suspender el lapso establecido para la ejecución voluntaria por el tiempo que acuerden.

La redacción de esa disposición no deja de ser cuestionable en cuanto a que se prevé la posibilidad de que se «proponga» al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia, habida cuenta de que la manera de ejecutar el fallo no puede ser otra que conforme a los términos en que se dictó la parte dispositiva del mismo, por lo que la única interpretación racional y conforme al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva es que esa «proposición» [que vendrá de la parte condenada (58)] solo puede plantearse en el ámbito de la discrecionalidad, o de la opcionalidad, que haya dejado los términos de

aplica la regulación de la ejecución de las sentencias contra la Administración a entes que se crean con forma de Derecho Privado y que pretenden funcionar prevalentemente bajo el régimen de este, y no del Derecho Administrativo.

(57) Queda entonces la duda acerca de si la remisión a las otras leyes es únicamente en cuanto a la ejecución voluntaria mas no así a la forzosa. Por nuestra parte, prescindiendo del elemento literal de los títulos de los preceptos, entendemos que no, habida cuenta de que no parece lógico que la Ley hubiera establecido un régimen distinto según se tratara de la ejecución voluntaria mas no así de la forzosa, siendo que esta última es la que requiere de mayor regulación. A ello cabe agregar que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no se destaca por su precisión terminológica o alardes técnicos, por lo que de entrada cualquier interpretación basada únicamente en el elemento literal debe ser vista con especial precaución. De allí que, aunque nos parece que la intención de la tesis interpretativa antes referida es plausible en cuanto a su finalidad, no se ajusta a la *Mens Legis*, que optó por regular de forma únicamente supletoria a la legislación preexistente el tema de la ejecución de las sentencias contra los entes político-territoriales.

(58) La escasa precisión en la determinación de quién hace la proposición ha llevado a la doctrina a sostener que incluso puede hacerlo la parte ganadora del proceso (KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, p. 209), lo cual no compartimos sobre la base de lo expuesto en la siguiente nota al pie.

la sentencia, y nunca contra estos (59). No obstante, la redacción constituye un cierto avance respecto a las disposiciones antecedentes de esta, a saber, los artículos 87 y 88 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 158 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En efecto, los dos primeros preceptos antes referidos disponen, en una redacción bastante enrevesada, que, una vez dictada y notificada la sentencia que declara perdidosa a la República, la Procuraduría General de la República (órgano que la representa judicialmente) y el órgano de la Administración que corresponda, debe informar sobre la forma y oportunidad de ejecución del fallo dentro de unos plazos. Transcurridos los mismos, la parte interesada (es decir, la parte ejecutante y gananciosa de la sentencia), puede aprobar o rechazar la proposición, y en el último caso, el Tribunal habrá de fijar otro plazo para que se presente nueva propuesta. Solo a partir del vencimiento del último de los lapsos sin que haya sido presentada una segunda proposición o si ella no es aprobada por la parte ejecutante, el juez contencioso-administrativo *«debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia»*, de acuerdo con los procedimientos que más adelante describiremos.

Por su parte, el artículo 158 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dispone que la sentencia dictada en contra del municipio debe ser notificada al Alcalde o a la autoridad de la entidad municipal respectiva, a fin de que estos den cumplimiento voluntario dentro de un plazo, o bien propongan al ejecutante una forma de cumplir con la sentencia. Rechazada esa proposición, las partes pueden suspender el lapso de ejecución voluntaria para realizar *«actos de composición voluntaria»*, y transcurrido el plazo en cuestión es cuando se procede a la ejecución forzada.

(59) En similar sentido, se ha sostenido la necesidad de una interpretación restrictiva de tal potestad para proponer la forma de ejecución del fallo dentro de los límites de la opcionalidad que se desprenda de la sentencia, sobre la base de análogos argumentos a los aquí expuestos, pues es al Juez a quien corresponde juzgar y ejecutar lo juzgado (U ROSA MAGGI, Daniela: *De la actuación del Municipio en Juicio*. En: Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Colección Textos Legislativos N° 34. 2° edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005, pp. 505-506). Y es que: *«...la Administración no es libre de decidir si ejecuta o no la sentencia. Todo lo contrario, está obligada a cumplir esa sentencia en sus propios términos»* (HERNÁNDEZ G., *Ejecución de la sentencia...*, p. 309). Véase también: CÁNOVA GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 333. Esas aseveraciones se basan en los postulados de la Teoría General de Proceso, en cuanto a que, como ha sostenido la doctrina española: *«La ejecución ha de llevarse a cabo en sus propios términos de la resolución, de acuerdo con el fallo, que es el que contiene el mandato de la Sentencia, sin posibilidad de modificarlo. En consecuencia, si un Tribunal se aparta sin causa justificada de lo provisto en el fallo de la Sentencia que debe ejecutarse, o introduce una cuestión nueva no contenida en dicho fallo, está vulnerando el artículo 24.1 C.E. y por tanto es nula la resolución en que se opera la modificación»* (PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, p. 76).

Luce evidente entonces que ambas regulaciones, cada una con sus matices, le otorgan potestades a las Administraciones perdidosas que exceden las que pueden tener al dar cumplimiento a una sentencia (60), visto que lo que procede en tal supuesto es el cumplimiento estricto de la misma, y solo ante la hipótesis de que el fallo haya dejado cierta opcionalidad (61) a la Administración condenada, es que habría lugar a discusión al respecto (62).

Mas incluso en ese último supuesto, esa determinación en modo alguno puede dejarse a la única iniciativa de la parte perdidosa ni a la simple aceptación del ganador, visto que se trata de un asunto de estricta legalidad en el cual el juez contencioso-administrativo, como director del proceso a tenor de su propia función jurisdiccional y tal como lo reconoce el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es quien debe asumir un rol protagónico en el estudio de las circunstancias del caso concreto para determinar la forma en que se materializará ese cumplimiento voluntario, sin que ello signifique prescindir de la intervención de las partes en obsequio a la garantía del debido proceso. Aquí se evidencia entonces la faceta objetiva de la ejecución de la sentencia en cuanto al cumplimiento estricto de la misma garantiza la juridicidad de las actuaciones del Poder Público, y en última instancia, el respeto al Estado de Derecho.

C) La ejecución forzada

Transcurrida infructuosamente la fase de cumplimiento voluntario, de acuerdo con lo estatuido por el artículo 110 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es el juez contencioso-administrativo quien debe determinar la forma y oportunidad para dar cumplimiento a la sentencia, conforme a las reglas que más adelante se comentan. En todo caso, vale rei-

(60) Destaca al respecto la doctrina, refiriéndose a las reglas de la ejecución de la sentencia de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que el carácter jurisdiccional de tal ejecución, impuesto por el artículo 253 constitucional, queda matizado con tal regulación, aunque luego complementa señalando que tales normas no pueden ser interpretadas literalmente por cuanto la forma de cumplir el fallo no puede depender de la voluntad de la Administración (HERNÁNDEZ G., *Ejecución de la sentencia...*, p. 313). Sobre el mismo punto, se ha llegado a catalogar a la fase de cumplimiento voluntario de las sentencias en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como de «negociación tripartita», entre el Juez, el ejecutante y el ejecutado (HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p. 384).

(61) En el caso venezolano, véanse las referencias a la discrecionalidad y a la opcionalidad en el ámbito de la ejecución de sentencias, en: HERNÁNDEZ G., *El poder de sustitución...*, pp. 316-323.

(62) Por ello no puede dársele preponderancia al mero elemento literal en la redacción de tales disposiciones, toda vez que implicaría aceptar que es la Administración a quien corresponde ejecutar las sentencias en su contra (GALLOTTI, *op. cit.*, p. 144).

terar que ello tampoco le otorga potestad, ni siquiera al órgano judicial, para apartarse de lo dispuesto en el dispositivo de la sentencia que él mismo dictó, toda vez que tal proceder resultaría violatorio de la cosa juzgada, sino que lo que corresponde al juzgador es, en todo caso, determinar la forma exacta y concreta de ejecución del fallo en la medida en que los términos en que este fue emitido así lo permita (63).

De seguidas, veamos cuáles son esas reglas de acuerdo con el tipo de sentencia que se haya dictado, con una previa advertencia. La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa solo regula el caso de la ejecución forzada de sentencias condenatorias, mas no así los fallos declarativos (en los que pueden haber actuaciones posteriores a la emisión de la sentencia, por ejemplo destinados a darle publicidad), constitutivos o en los que hay diversos tipos de pretensiones acumuladas, lo cual es incluso un retroceso en el caso venezolano (64), pues aunque de modo limitado, ya la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 131 establecía de forma general los lineamientos a seguir en cuanto a las potestades del juez contencioso-administrativo al momento de dictar sentencias que se pro-

(63) La misma observación resulta aplicable a la redacción del artículo 159 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el cual establece: «*Vencido el lapso para la ejecución voluntaria de la sentencia, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes...*» y 88 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que preceptúa: «... *si la misma (la proposición de cumplimiento del fallo que propone la Administración perdidoso) 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...*» (paréntesis añadido).

(64) Se ha señalado que son las sentencias de condena las que por definición requieren ejecución, lo que justificaría tal omisión en la legislación venezolana (UROSA MAGGI, Daniela: *De la actuación del Municipio...*, pp. 503). Ello es cierto en estricta lógica procesal, como advierten por ejemplo MORÓN PALOMINO, Manuel: *Derecho Procesal Civil. Cuestiones Fundamentales*. Marcial Pons. Madrid, 1993, p. 334, y ORTELLS RAMOS, *op. cit.*, pp. 712-713. No obstante, en el caso del proceso administrativo, muchas veces habrán de realizarse ciertas actuaciones complementarias a la mera emanación del fallo de fondo para lograr que este produzca sus efectos, como se evidencia por ejemplo en otras legislaciones Iberoamericanas, y según ha señalado la doctrina venezolana al referirse al restablecimiento de la situación jurídica en los casos de anulaciones con efectos hacia el pasado (BREWER-CARÍAS, *Nuevas tendencias...*, p. 226). Hay por ejemplo, casos que se vinculan con el ámbito urbanístico, como puede verse en: FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael: *Urbanismo y Ejecución de Sentencias*. En: SÁNCHEZ LAMELAS, Ana (Coord.) *La Ejecución de Sentencias Contencioso-Administrativas*. IV Curso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 85-90. Pero es que además, en un tema tan tradicionalmente controvertido en la doctrina, polémica producto del seguimiento parcial de la tradición francesa, nos luce especialmente necesario que el Derecho Positivo delimite cuáles son las potestades del juez contencioso-administrativo en la fase de ejecución de sus sentencias contra la Administración, con el fin de adecuarlo a los postulados constitucionales de todo Estado de Derecho.

nunciaran tanto sobre la nulidad de actos administrativos como respecto al consiguiente restablecimiento de la situación jurídica infringida (65). Como vemos, pues, se evidencia una vez más la falta de vinculación entre pretensión, garantía jurisdiccional y sentencia.

Expuesto lo anterior, revisemos con algo más de detalle la ejecución forzada de las sentencias condenatorias:

a) Sentencias que condenan al pago de sumas de dinero

Establece el artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

Cuando la condena hubiese recaído sobre cantidad líquida de dinero, 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.

A su vez, el artículo 88.1 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone:

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.

Por su parte, el artículo 159.1 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal estatuye:

Cuando la condena hubiere recaído sobre cantidad líquida de dinero, el Tribunal, a petición de parte, ordenará a la máxima autoridad administrativa del Municipio o de la entidad municipal para que incluya el monto a pagar en el presupuesto del año próximo y siguientes, a menos que exista provisión de fondos en el presupuesto vigente. Cuando la orden del Tribunal no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a petición de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil

(65) Comentando esta norma, puede consultarse, entre otros: BREWER-CARIÁS, *Nuevas tendencias...*, pp. 180 y 218-222.

para la ejecución de sentencias de condena sobre cantidades líquidas de dinero. El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio o distrito.

Como puede verse, la regulación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es prácticamente idéntica a la establecida previamente en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que tiene a su vez como antecedente la regulación de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (66). Y con relación a lo preceptuado en el Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la disparidad es más formal que sustancial, pues aunque en la redacción de esa última se nota más la especial «deferencia» hacia la Administración (67), lo cierto es que en el fondo, el mecanismo para lograr la ejecución del fallo es bastante semejante.

En efecto, tanto la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, establecen que en el caso de sentencias condenatorias a dar una cantidad de dinero, la orden judicial a la Administración perdidosa se contrae a la inclusión del monto a pagar en los presupuestos de los dos años siguientes, a no ser que exista disponibilidad presupuestaria para el momento cuando se dicta el fallo. Con razón se ha señalado que esta normativa refleja una visión sobredimensionada del principio de legalidad presupuestaria, al dejar de considerar la existencia de una orden judicial (68), o quizá más bien, de una concepción anacrónica del mismo, obviando los otros derechos y bienes jurídicos tutelados a considerar en la situación que está regulándose.

Incluso se ha sostenido que esta primera fase del procedimiento en realidad es una continuación de la ejecución voluntaria, pues no hay sustitución ejecutiva, esencia de la ejecución forzada (69). Ya veremos cómo también en la ejecución forzada de otro tipo de sentencias de condena se repite esa anómala situación en cuanto a reeditar una suerte de posibilidad de cumplimiento voluntario en la fase de ejecución forzosa.

No obstante, a diferencia de la regulación del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las dos leyes se impone como límite el que el monto a imputar no puede ser mayor al cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del ejecutado, sin resolver qué pasa si la cantidad

(66) Cfr. UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 507.

(67) Así por ejemplo; *Ibidem...*, p. 507, entiende que esa orden de inclusión en la correspondiente partida presupuestaria es una nueva fase de cumplimiento voluntario, retrasando la ejecución, pues ya la misma debe de estar en la parte dispositiva de la sentencia condenatoria

(68) HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p., 384.

(69) *Ibidem*, pp. 384-385.

de dinero por la que se ha condenado a pagar es mayor. ¿Implica entonces que el pago parcial se continúa en los años subsiguientes, tercero, cuarto, quinto, etc., hasta completar el pago total debido y por tanto hasta darle cabal cumplimiento a la sentencia? La respuesta nos parece negativa tanto a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva como basándonos en el derecho positivo, de acuerdo con lo que veremos seguidamente (70).

De allí que hasta podría sostenerse que esas dos regulaciones son aún más deferentes con la Administración que el Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al establecer un límite máximo a pagar por año que no lo contempla esa última normativa. Ello, por cuanto el Decreto-Ley en referencia solo impone que el monto a pagar no puede ser imputado a partidas presupuestarias correspondientes a programas, lo cual en realidad no es una limitación especial ni particular porque ello no puede hacerse en *ningún caso* toda vez que lo prohíben las correspondientes reglas presupuestarias, que en el supuesto de la ejecución de sentencias encuentran reflejo en varios preceptos que conviene mencionar.

En efecto, hasta fecha muy reciente (Los preceptos referidos en este párrafo y en el siguiente, contenidos hasta la reforma parcial de 2013, acaban de ser derogados en la última reforma general de ese instrumento legal por el Decreto-Ley 1.401 del 13 de noviembre de 2014. Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014), el artículo 12.1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, disponía que, con el proyecto de ley presupuestaria anual, debían presentarse los estados de cuenta en que se describan la naturaleza y relevancia de los riesgos fiscales, y allí habrían de incluirse, entre otros, las obligaciones contingentes, esto es, aquellas cuya materialización efectiva, monto y exigibilidad dependan de eventos futuros e inciertos, incluidas garantías «...y asuntos litigiosos que puedan originar gastos en el ejercicio...». Por su parte, el artículo 57, segundo aparte, *eiusdem*, ordenaba el pago con cargo al crédito presupuestario que, a tal efecto se incluyera en el respectivo presupuesto de gastos, de «...los compromisos originados en sentencia judicial firme con autoridad de cosa juzgada...», dejando al Reglamento la fijación de los plazos y mecanismos para la aplicación de tales preceptos (71).

(70) En similar sentido, se ha señalado que la demora en el cumplimiento de la sentencia es completamente injustificada y genera indefensión (*Ibidem*, p. 385). Véanse también los cuestionamientos de constitucionalidad formulados al respecto por KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, pp. 210-212, y por CÁNOVA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 338-340, este último refiriéndose a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989.

(71) La referencia a estas disposiciones presupuestarias también se encuentra en: HERNÁNDEZ G., *El poder de sustitución...*, pp.345-346. Sobre el tema de la ejecución de sentencias condenatorias al pago de cantidades de dinero en el ordenamiento jurídico venezolano

Visto que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se aplica a *todo el sector público venezolano* (artículo 6º), tanto a entidades descentralizadas territorial como funcionalmente, nacionales, estatales y municipales, con forma de Derecho Público o de Derecho Privado, el cumplimiento de las sentencias que condenan a la Administración al pago de cantidades de dinero no hubiera tenido por qué retrasarse y, de hecho, no habría razones para esperar siquiera a la inclusión de las correspondientes partidas en los próximos dos ejercicios presupuestarios siguientes a la emanación de la sentencia, por cuanto ese tipo de obligaciones contingentes debían de estar previstas e incluidas en todos los presupuestos anuales. Como puede verse, la regulación del tema en lo procesal no era especialmente coherente con la normativa presupuestaria.

No obstante, como es bien sabido, en muchas ocasiones los obstáculos a la ejecución de las sentencias contra la Administración Pública no vienen determinados tanto por la precariedad del marco legal aplicable sino más bien por la falta de voluntad de la Administración en darle cumplimiento, o peor aún, por la decidida intención de no acatarlas. Ante tales supuestos, el orden jurídico debe prever mecanismos de ejecución forzada, incluyendo, de ser necesario, la ejecución sustitutiva a cargo del patrimonio del perdidoso reticente.

En la hipótesis de desacato de sentencias condenatorias al pago de sumas de dinero, la solución que ofrece el Derecho es ya tradicional. El desapoderamiento forzoso de bienes del perdidoso (embargo ejecutivo) con miras a su venta en pública subasta (remate es el término usual empleado por las leyes venezolanas), con el fin de que el precio de esta última sea usado como medio de pago al vencedor en la contienda procesal de la obligación incumplida y cuya ejecución se acordó judicialmente, o bien que la consecuencia del remate sea la adjudicación de la titularidad de los bienes a la propia parte ejecutante, quien hará valer como postura u oferta en ese remate su propio crédito reconocido a través de la sentencia definitivamente firme, es decir, como título ejecutivo. Se trata de un ejemplo de sustitución ejecutiva arbitrada para solventar el incumplimiento de obligaciones de contenido pecuniario, en la cual el órgano judicial, apoyado por los correspondientes auxiliares de justicia, suple la conducta omisa del condenado en cuanto a darle cumplimiento

antes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, véase el detallado análisis de: ESCUDERO LEÓN, Margarita: *Reflexiones sobre la ejecución de sentencias que condenan al Estado Venezolano al pago de sumas de dinero*. En: *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*. Tomo II. Tercera Parte. Derecho Administrativo. Civitas Ediciones. Madrid, 2003, pp. 2.322-2.323, disponible también en línea en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fec1/Content/III.6.2.%20LIBRO%20HOMENAJE%20ARBC%20TOMO%20II.pdf> pp. 2.309-2.330.

cabal al fallo dictado en su contra y que le impuso una prestación de dar, en este caso, una cantidad de dinero.

Esa solución, propia del Derecho Privado, también está prevista para el caso de la ejecución contra la Administración en el ordenamiento jurídico administrativo venezolano, como se evidencia de la redacción de los preceptos ya citados tanto de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al remitir a la legislación procesal civil (72). Y la misma tendría que ser aplicable por analogía también en la ejecución de las sentencias contra la República y los Estados, en ausencia de su expresa acogida en el procedimiento de ejecución de sentencias del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por mandato de las normas constitucionales citadas anteriormente y que regulan el derecho a la ejecución de la sentencia como atributo del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. No obstante, la legislación venezolana consagra de forma bastante irrestricta la prohibición de dictar medidas ejecutivas sobre bienes de la República y los Estados (73), prerrogativa cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio por la doctrina, pero que en la actualidad cuenta con el respaldo del criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en cuanto a su apego al texto fundamental (74).

Resultado de ello, es que solo en algunos ámbitos se acepta en la jurisprudencia y por ende en la práctica forense la posibilidad de acordar y practicar embargos ejecutivos sobre bienes públicos (para ser más precisos, bienes del dominio privado de los Municipios no afectos a la prestación de un servicio público, al uso público o a una actividad de utilidad pública) (75), lo que implica que, en muchos casos la ejecución forzada de las sentencias

(72) Cfr. BREWER-CARIAS, *Nuevas tendencias...*, pp. 228-229; HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, pp. 374-378 y 396-399.

(73) No obstante, un sector de la doctrina había puesto de relieve que el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público prevé la práctica de embargos sobre el presupuesto nacional (Cfr. *Ibidem*, pp. 398-399). No obstante, cabe reiterar que tales normas han sido derogadas en la más reciente reforma general del referido instrumento legal.

(74) Véase para más detalle nuestro trabajo: *La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: Un anacronismo desde la perspectiva Iberoamericana. (A propósito de la sentencia 1.582 del 21 de octubre de 2008 de la Sala Constitucional)*. En: Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos (Coord. A. Canónico Sarabia). VI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2014. Editorial Jurídica Venezolana-Centro de Adiestramiento Jurídico. Caracas, 2014, pp. 167-202, así como la bibliografía allí citada.

(75) Cfr. UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 508. Véanse como ejemplos las decisiones de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia 1.588 del 26 de septiembre de 2007; 1.769 del 7 de noviembre de 2007, 165 del 24 de febrero de 2010 y 319 del 10 de marzo de 2011. También se ha decretado recientemente el embargo ejecutivo sobre bienes del dominio privado «no afectados al interés público» de entidades

queda librada, en última instancia, a la buena voluntad de la Administración condenada. Consecuencia inaceptable en un Estado de Derecho y contraria a los principios y derechos constitucionales ya esbozados previamente, por las razones que ya también fueron expuestas.

Veamos de seguidas el régimen de ejecución de sentencias condenatorias a otras prestaciones de dar.

b) Sentencias que condenan a prestaciones de dar otros bienes

Establece el artículo 110.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

Cuando en la sentencia se hubiese ordenado la entrega de bienes, el tribunal la llevará a efecto. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, servicio público o actividad de utilidad pública, el tribunal acordará que el precio sea fijado mediante peritos, en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Fijado el precio, se procederá como si se tratase del pago de cantidades de dinero.

Por su parte, el artículo 159.2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dispone:

Cuando en la sentencia se hubiere ordenado la entrega de algún bien el tribunal llevará a efecto la entrega. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública, el Tribunal, a petición de parte, acordará que el precio sea fijado mediante peritos en la forma establecida por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Fijado el precio, se procederá como si se tratase del pago de cantidades de dinero (76).

A su vez, el artículo 88.2 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República estatuye:

Si se trata de entrega de bienes, el Tribunal debe poner en posesión de los mismos a quien corresponda. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a actividades de utilidad pública o a un servicio público, el Tribunal debe acordar la fijación del precio mediante avalúo realizado por tres peritos, nombrados uno por cada parte y el tercero de común acuerdo. En caso de desacuerdo, el tercer perito es nombrado por el Tribunal.

estatales con forma de Derecho Privado (sentencia de la Sala Político-Administrativa 629 del 6 de julio de 2010).

(76) Como destaca la doctrina, este precepto se basa en el artículo 104 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (UROSÁ MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 508). Véase también: BREWER-CARIAS, *Nuevas tendencias...*, pp. 227-228.

Más allá de la diferencia de matices en la redacción de los tres preceptos, una primera observación que puede hacerse es que la solución legislativa apunta a pasar directamente —ante la imposibilidad legal de hacer entrega de un bien determinado motivado a razones de interés general— al cumplimiento por equivalente. A nuestro modo de ver, el legislador debió contemplar una opción previa, a saber, entregar un bien con características semejantes al que ha sido objeto de la controversia, o a aquel cuya entrega fue ordenada por la decisión. Lo contrario, que es lo que parece haber dado por sentado el Derecho Positivo, es que los bienes a entregar serían infungibles en *todos* los casos, lo cual, aunque sea la regla general, no tiene por qué *siempre* ser así.

En otros términos, el que el dinero sea un bien fungible por excelencia, no autoriza a pensar que en caso de que la sentencia ordene la entrega de otro tipo de bienes, estos serán *siempre* infungibles. Piénsese por ejemplo en la entrega de una maquinaria propiedad del contratista empresario y de la cual había sido ilegítimamente despojado por la Administración como consecuencia del uso desproporcionado y arbitrario del poder de rescisión unilateral del contrato. En tal caso, si el ente público condenado es titular de una maquinaria semejante o equivalente, y esa no está siendo utilizada o afectada en ese momento para la realización de una actividad de interés general (uso público, servicio público o actividad de utilidad pública), en principio no parece descartable la sustitución de tales bienes, que no tienen por qué considerarse siempre irremplazables. También en el caso de mercancías no perecederas u otros productos, la fungibilidad puede estar presente. La discusión por supuesto, podría darse en la determinación de hasta dónde llega o no la equivalencia o equiparación, pero ese es otro asunto que habría de resolverse en la misma fase de ejecución a través del correspondiente debate probatorio.

Quizá el legislador tuvo en mente más bien la hipótesis de bienes inmuebles, pero incluso en tal caso, aparte de que debió haber pensado en los otros tipos (muebles o semovientes), tampoco puede descartarse de entrada toda posibilidad de sustitución por otro semejante, siempre que tal reemplazo no resulte perjudicial al derecho del ejecutante (y tampoco al interés general) a la luz del caso concreto, por razones de ubicación geográfica u otras características. Todo lo cual, se insiste, sería susceptible de discusión y resolución en la correspondiente incidencia en la misma etapa de ejecución.

De allí que, tomando en consideración que el cumplimiento por equivalente debe ser siempre la opción secundaria, mientras que prioritariamente habrá de ser en especie o *in natura*, o en todo caso, de la forma más cercana a ese último, consideramos que, en atención al derecho constitucional a la ejecución cabal del fallo no puede descartarse *a priori* la posibilidad de entregar un bien en reemplazo. Ello por supuesto, haciendo abstracción del problema relativo a la determinación de la fungibilidad o no de un bien a la luz del caso particular.

Un segundo comentario debe referirse al laconismo legislativo, que se limita a señalar que en caso de condenas a dar, debe hacerse la entrega, sin mayor detalle (77). En casos en que la parte obligada es la Administración, cabe plantearse si no resultaba conveniente mayor regulación, pues el vacío en ese punto obliga a acudir a las normas procesales generales en cuanto a la entrega material de bienes contemplada para el proceso civil, y no pensadas por ende para el caso en que se está frente al Poder Público, con todas los problemas que implica hacer uso de la fuerza pública en tales casos (78).

Un tercer elemento a destacar, es que llama la atención el que, en el caso del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el justiprecio que procede ante la imposibilidad legal de hacer entrega de los bienes, no se tramite por el procedimiento establecido en la legislación expropiatoria, sino por el destinado a regular la prueba de experticia en el proceso civil, que parece ser el instrumento legal aplicable supletoriamente vista la insólita carencia de regulación en materia de medios probatorios que presenta la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Además de lo cuestionable que luce tal solución por su falta de uniformidad, lo cierto es que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social regula con mayor detalle y está concebida precisamente para la determinación del justo valor de bienes que son necesarios para la satisfacción del interés general, en tanto que las disposiciones que contempla el Código de Procedimiento Civil son más genéricas en este caso (79). De allí que resulta plausible proponer la aplicación de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social también en esta hipótesis, siguiendo las orientaciones de los otros dos instrumentos legales que regulan la ejecución de sentencias contra la Administración.

Por último, cabe reiterar que, en atención al principio *pro actione* y con el fin de darle preponderancia al marco constitucional, se impone una interpretación estricta y rigurosa en lo que se refiere a la afectación de los bienes a un fin de verdadero interés general como causal de imposibilidad legal, lo

(77) La parquedad del precepto es también puesta de relieve por UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 509.

(78) Y es que, como se ha señalado, frente a tales hipótesis, la materialización de la sentencia (desposesión y entrega del bien) «...generará numerosos problemas relativos a la manera en que el Juez deba asistirse de la fuerza pública para imponerse a la propia Administración Pública» (HENRIQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p. 385).

(79) KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, p. 213, considera que la solución supone un problema, por cuanto la legislación expropiatoria lo que prevé es el procedimiento para justipreciar bienes, y no para valorar obligaciones. Ello es cierto, pero hay que considerar que el objeto de la prestación en este caso es en última instancia la entrega de bienes, por lo que sí nos parece aplicable la remisión a los mecanismos de valoración previstos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

que implica que tal destinación, que habrá de ser directa y específica, resulte debidamente comprobada en las actas del expediente (80).

Veamos a continuación los dos procedimientos de ejecución de sentencias condenatorias que se prestan quizá a mayores complicaciones teóricas y dificultades prácticas, y que paradójicamente, son los de más precaria regulación, a saber, los fallos que ordenan el cumplimiento forzoso de las sentencias condenatorias a la realización de conductas activas o pasivas.

c) Sentencias que condenan a prestaciones de hacer

El artículo 110.3 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ordena lo siguiente:

Cuando en la sentencia se hubiese condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal fijará un lapso de treinta días consecutivos para que la parte condenada cumpla. Si no fuese cumplida, el tribunal procederá a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina correspondiente y requerirá su cumplimiento. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuese cumplida, el tribunal hará que la obligación se cumpla. Cuando por la naturaleza de la obligación, no fuere posible su ejecución en la misma forma como fue contraída, el tribunal podrá estimar su valor conforme a lo previsto en este artículo y proceder a su ejecución como si se tratase de cantidades de dinero.

En el caso de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, su artículo 159.3 dispone:

Cuando en la sentencia se hubiere condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el Tribunal, a petición de parte, fijará un lapso de treinta días consecutivos para que el Municipio o la entidad municipal correspondiente proceda a cumplir con la obligación. Si ella no fuere cumplida, el Tribunal, a petición de parte, procederá él mismo a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina municipal correspondiente y requerirá al ente municipal para que cumpla con la obligación. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuere cumplida, entonces el Tribunal sustituirá al ente municipal y hará que la obligación de hacer sea cumplida. Para el caso de que, por la naturaleza de la obligación, no fuere posible que el Tribunal la ejecutara en la misma forma en que fue contraída, entonces se estimará su valor y se procederá a su ejecución como si fuere una cantidad de dinero.

(80) Con ello se evita el riesgo planteado por GALLOTTI, *op. cit.*, p. 147, en cuanto a que cualquier activo del Estado está destinado directa o indirectamente a una actividad de utilidad pública, por lo cual siempre resultaría inaplicable la entrega material de los mismos como forma de cumplimiento en especie, debiendo entonces el ejecutante conformarse con el cumplimiento por equivalente.

Nada regula al respecto el Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, una primera observación a formular respecto a la redacción de ambos preceptos es que, en lo que debería ser la fase de ejecución forzada, se repite —una vez más— un primer trámite propio de la etapa de cumplimiento voluntario (81). No otra cosa parece poder interpretarse del otorgamiento de un nuevo plazo —bastante extenso además— a la Administración perdidosa para que dé cumplimiento a lo que no hizo en la fase anterior. Por consiguiente, además de la escasa coherencia de tales normas con las reglas de la preclusión procesal y del orden consecutivo de los lapsos procedimentales, destaca a nuestro modo de ver la extrema «deferencia» para con el Poder que muestra también esta regulación (82).

Al margen de lo anterior, seguidamente las normas señalan que, ante el nuevo incumplimiento voluntario, el juez contencioso-administrativo debe proceder a ejecutar la sentencia, redacción que parece apuntar al empleo de la potestad de sustitución ejecutiva del mismo, lo que corroboraría el énfasis que emplea la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al referirse a que el juez ejecutará «él mismo».

No obstante, el resto de ambos preceptos evidencia la escasa coherencia con la redacción previa, y sobre todo, instaura restricciones preliminares al ejercicio de tal potestad judicial. Ello se constata al imponerse al juez la obligación de trasladarse a las oficinas de la entidad ejecutada y requerir previamente el cumplimiento. No le encontramos justificación a tal dispositivo, puesto que no parecen hayarse razones para presumir que el hecho de que la autoridad judicial acuda personalmente a intimar al correspondiente funcionario vaya a influir de tal forma que cambie la actitud remisa de éste, aunque quizá el Legislador le dio especial importancia al componente psicológico —si cabe la expresión— de la presencia física del juez y de su *auctoritas* frente al funcionario administrativo de turno.

Por nuestra parte, más bien nos parece que en algunos supuestos hasta podría resultar contraproducente tal proceder, sobre todo porque se impone de forma obligada en todos los casos. Ello habida cuenta de que, tomando en consideración la generalizada actitud de los jefes administrativos, incluso hasta podría originar que el juez quedara más bien desautorizado o al menos desairado, si por ejemplo no se le permite el ingreso a la sede física de la

(81) En similar sentido: HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p. 391.

(82) En similar sentido, se ha criticado que este —ya el tercero— requerimiento a la Administración para que dé cumplimiento a la decisión, no constituye otra cosa que una nueva fase de cumplimiento voluntario (Cfr. UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 510).

Administración condenada, o si el o los funcionarios administrativos muestran una conducta poco respetuosa para con éste.

Tratándose de la Administración Pública de un país como Venezuela, y lamentablemente también de su Poder Judicial (83), mucho más en la actualidad, nos permitimos entonces no solo dudar de la utilidad de imponer al juez contencioso-administrativo ese proceder, sino que hasta nos preguntamos si en ciertos casos no resulta riesgoso y poco favorable a la ejecución forzada (84).

Luego de esta actuación material del juez contencioso-administrativo, encontramos lo que en nuestro criterio es el verdadero núcleo de los preceptos, y que significativamente encuentra disparidad según se trata de la redacción de cada artículo en las leyes respectivas. Ello por cuanto, si bien en ambos casos procede la continuidad de la ejecución ante el incumplimiento —en realidad el inicio de la fase de ejecución forzada propiamente— por parte de la Administración perdidosora, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la redacción indica que: «...el Tribunal sustituirá al ente municipal y hará que la obligación de hacer sea cumplida» (negritas añadidas), con lo que queda claro que se trata del conferimiento sin mayores cortapisas —al fin— del poder de sustitución ejecutiva (85), que por supuesto vendrá determinado por los condicionamientos que señala la doctrina al respecto, en cuanto a la susti-

(83) Y es que, como señala la doctrina, para la mayoría de los jueces contencioso-administrativo venezolanos, la ejecución forzosa de las sentencias no se concibe como un poder de sustitución o subrogación en la Administración sino como una facultad de mera exhortación, como demuestran varios ejemplos (HERNÁNDEZ G., *El poder de sustitución...*, p. 340-341). Véase también: ÁLVAREZ CHAMOSA, María Lidia: *Visión de la tutela judicial efectiva: Ejecución de las sentencias contra el Estado en Venezuela*. En: Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo. Colección Libros de Actas de Congresos y Jornadas. España, pp. 472-489. Libro disponible en línea: <http://www.bubok.es/libros/232196/Reforma-del-Estado-y-Transformacion-del-Derecho-Administrativo>. Esa situación, descrita hace dos décadas en los siguientes términos: «Lamentablemente han sido frecuentes los casos de resistencia a la ejecución de sentencias contencioso-administrativas, y en cambio no ha sido frecuente el uso de medios coercitivos por los jueces para hacer cumplir las sentencias» (BREWER-CARÍAS, *Nuevas tendencias...*, p. 235), hoy en día está mucho más acentuada, al punto que se ha llegado a sostener que: «los órganos de administración de justicia no parecieran tener intención de exigir verdaderamente a la Administración Pública el cumplimiento de lo ordenado y decidido (...) la mayor reflexión pudiera estar destinada a la actitud pasiva de los tribunales a la hora de requerir de los órganos y entes públicos el cumplimiento de los mandatos jurisdiccionales» (GALLOTTI, *op. cit.*, p. 153).

(84) Y es que, como se ha señalado respecto al caso venezolano: «...ni los órganos del Poder Público son buenos cumplidores espontáneos de las sentencias, ni los órganos judiciales han contado con los Poderes necesarios para hacer ejecutar sus fallos, incluso de manera forzosa» (HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La ejecución de sentencias...*, p. 330).

(85) En similar sentido: HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p. 390; ESPINOZA, Alexander y Jhenny Rivas: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Aspectos Fundamentales*, 3ª. Edición. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, 2013, pp. 387-388.

tución ante las hipótesis de inactividad formal o material, y sobre todo, frente al ejercicio de potestades predominantemente discrecionales.

Pero paradójicamente, en la Ley más reciente y en la que debería regularse de mejor manera el asunto incluso pues es el instrumento destinado a normar de forma específica y especializada el asunto, a saber, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la redacción se limita a señalar de forma lacónica que: «...*el tribunal hará que la obligación se cumpla*». La escasa atención al tema es inversamente proporcional al interés con que la doctrina venezolana ha venido estudiando el punto desde hace décadas. En efecto, contrasta la parquedad legislativa porque precisamente uno de los supuestos en que tanto la jurisprudencia como la doctrina venezolana han aportado importantes desarrollos, dentro de las limitaciones de cada época, respecto incluso al tema del poder de sustitución del juez contencioso-administrativo, es en la ejecución de sentencias condenatorias a hacer frente a la inactividad de la Administración.

No obstante la precariedad de esa última redacción, consideramos que se impone una interpretación conforme a la Constitución de tal artículo, y que el mismo debe ser entendido de forma similar a como se establece en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, a saber, como la consagración cabal del poder de sustitución ejecutiva del juez contencioso-administrativo en la Administración perdidosa y negada a darle cumplimiento voluntario al fallo dictado en su contra. De igual forma, también por análogos imperativos constitucionales, ante el vacío regulatorio del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consideramos perfectamente aplicable la analogía para el caso de sentencias condenatorias a prestaciones de hacer contra la República y los Estados.

Como puede verse, la regulación de la potestad de sustitución ejecutiva en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la inactividad administrativa es en extremo limitada, si se la considera dentro del contexto de leyes procesales administrativas Iberoamericanas dictadas en los últimos tres lustros. Apenas una mención incidental, y para nada la obligada referencia a la posibilidad del cumplimiento de este tipo de condenas por terceros con cargo al patrimonio de la Administración ejecutada (86). No obstante,

(86) Es la solución planteada en la doctrina española por BELTRÁN DE FELIPE, *op. cit.*, pp. 390-424, y con especial detalle por MARTÍN DELGADO, *La ejecución subrogatoria..., in totum*; sobre la base de las reglas procesales generales. En análoga orientación, se ha criticado la falta de regulación detallada del ejercicio del poder de sustitución ejecutiva del juez contencioso-administrativo, que dependerá de la naturaleza de la prestación de hacer que se haya ordenado, y se ha hecho referencia a las diversas modalidades de ésta (UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, pp. 510-513). Véase también, sobre las variadas modalidades del poder de sustitución del juez contencioso-administrativo en el contenido de

en nuestro criterio esa solución legislativa, que ha venido siendo estudiada y desarrollada por la doctrina y la legislación Iberoamericana, tiene también aplicación en el supuesto venezolano, aún ante el silencio de la Ley, valiéndose de las reglas generales de la legislación procesal civil y en atención al marco constitucional de la ejecución de las sentencias antes expuesto. En caso contrario, el mero silencio legal permitiría burlar el control y tutela judicial del juez contencioso-administrativo frente a una Administración reticente a sujetarse a los cánones de la juridicidad del Estado de Derecho.

Por último, entendemos que la referencia final de tales disposiciones a la imposibilidad de ejecución *in natura* de la sentencia sobre la base de la naturaleza de la obligación, se refiere a las obligaciones de hacer personalísimas (87), que por cierto, como bien señala la doctrina citada aquí reiteradamente, caso de existir, serían excepcionales tratándose de que la parte condenada sea una Administración Pública. Solo en esos últimos y contados supuestos, así como una vez agotados los medios de persuasión o compulsión para el logro del cumplimiento voluntario, es que procedería el cumplimiento por equivalente a través de la correspondiente indemnización pecuniaria (88).

d) Sentencias que condenan a prestaciones de no hacer

Dispone el artículo 110.4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

Cuando en la sentencia se hubiese condenado a una obligación de no hacer, el tribunal ordenará el cumplimiento de dicha obligación.

A su vez, establece el artículo 159.4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal:

Cuando en la sentencia se hubiere condenado a una obligación de no hacer, el Tribunal, a petición de parte, ordenará el resarcimiento del daño que se derive del incumplimiento de la obligación de no hacer.

la sentencia (sustitución declarativa) y en su ejecución (sustitución ejecutiva), en el caso venezolano: HERNÁNDEZ G., *El poder de sustitución...*, pp. 330-344; HERNÁNDEZ G., *Ejecución de la sentencia...*, pp. 314-323;

(87) Para UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 513), tales términos deben entenderse como referidas al ejercicio de potestades de alto contenido de discrecionalidad.

(88) Y es que como se señala en: *Ibidem*, p. 513: «...antes de proceder a estimar el valor económico de la obligación y realizar su novación por una obligación dineraria como cumplimiento por equivalente —que es la consecuencia que a estos casos da la Ley—, deberían agotarse los modos de cumplimiento en especie y por tanto utilizarse medios coercitivos en contra del ente condenado, persuadiéndolo para que cumpla definitivamente el fallo».

Son esas dos disposiciones —nada establece tampoco para esta hipótesis el Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República—, la base normativa para regular uno de los asuntos más problemáticos en el ya de por sí difícil tema de las potestades del juez contencioso-administrativo y, específicamente, en la fase de ejecución de sentencias. Ello dice mucho —a nuestro entender— de la escasa atención que prestó el Legislador a tal asunto.

En ese sentido, la norma contenida en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en realidad establece muy poco al respecto. Se trata de una redacción que linda en lo tautológico, puesto que establecer como consecuencia jurídica el que, ante una sentencia condenatoria, debe ordenarse el cumplimiento de esta, es casi tanto como decir nada (89).

Peor aún es la solución planteada en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en este punto, puesto que el dispositivo correspondiente establece que, ante la hipótesis de una sentencia condenatoria a no hacer, debe ordenarse el resarcimiento del respectivo daño por el incumplimiento, esto es, por la inactividad (90). En ese sentido, como ha señalado la doctrina, la solución legislativa implica optar por el cumplimiento por equivalente, es decir, la indemnización, sin que haya razones que justifiquen tal proceder antes de haber agotado las formas y mecanismos directos e indirectos de ejecución de sentencias ante obligaciones de no hacer (91).

De allí que, incluso un Legislador en extremo conservador, al menos hubiera debido darle basamento en el Derecho Positivo a las soluciones estu-

(89) La redacción ha sido calificada como vacía o tautológica también por: HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, pp. 394-395. Véanse asimismo los cuestionamientos a esta disposición planteados por KIRIAKIDIS LONGHI, *op. cit.*, pp. 213-214.

(90) La redacción del precepto de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal es ambigua. El daño que según el mismo debe resarcirse ¿es el producido por la constatación en la sentencia definitiva del incumplimiento de la obligación de no hacer que motivó la interposición de la pretensión de condena a actuación ante la conducta omisa de la Administración, el ocasionado por el desacato de la sentencia condenatoria, o ambos? Cualquiera de las hipótesis es inaceptable, puesto que en el primer caso la condena a indemnizar será consecuencia de la orden de hacer lo debido y ya estará en el texto de la sentencia, y en el segundo se trata de un pase automático a la ejecución por equivalente, sin haber intentado siquiera la ejecución en especie, en contravención con las reglas aplicables ya expuestas.

(91) Cfr. UROSA MAGGI, *De la actuación del Municipio...*, p. 514. Tal solución legislativa no es admisible a la luz de un examen de constitucionalidad y del principio *pro actione*, toda vez que, si bien es cierto que el cumplimiento por equivalente no es *per se* inconstitucional, este debe basarse en una causa legal y en razones atendibles, puesto que «*La denegación de la ejecución no puede ser pues, arbitraria ni irrazonable ni fundarse en una causa inexistente, ni en una interpretación respectiva del derecho fundamental del artículo 41.1 C.E.*» (PICÓ I JUNOY, *op. cit.*, p. 79).

diadas por la doctrina (92). Se trata, reiterando lo ya expuesto, de una de las mayores deficiencias que presenta la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (93).

Ante ello, una vez más, la única solución plausible a la luz de los imperativos constitucionales es la de acudir a los principios y reglas del Derecho Procesal, incluyendo la analogía con las normas procesales civiles (94). Por ende, se impondrá optar por el ejercicio del poder de sustitución ejecutiva del juez contencioso-administrativo sobre la base de los desarrollos doctrinarios, en atención, cabe aquí la referencia reiterada, al derecho constitucional a la tutela jurisdiccional, en este caso, frente al primigenio incumplimiento de una obligación de no hacer o negativa contenida en la correspondiente norma atri-

(92) En el caso del proceso administrativo, la sustitución ejecutiva ordenada por el Tribunal y ejecutada por un tercero, sea una Administración Pública distinta a la condenada, o incluso por un particular, con cargo al patrimonio de la parte perdidosa, es perfectamente admisible, como se evidencia de la bibliografía citada en este trabajo. Solo en caso de obligaciones infungibles o de amenaza cierta al interés general, es cuando procedería el cumplimiento por equivalente. Para el caso de sentencias condenatorias a prestaciones de hacer, véase en la doctrina venezolana, entre otros: UROSA MAGGI, Daniela: *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2003, pp. 451-469; RODRÍGUEZ COSTA, Manuel: *Control de la inactividad administrativa*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2005, pp. 51-119.

(93) Al respecto, ha señalado la doctrina, comentando la regulación previa a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero que es plenamente aplicable a ésta dado su continuismo con relación a la legislación anterior, que: «...el proceso de ejecución de sentencias no es uniforme, simple y eficaz, lo que constituye una contravención del artículo 257 de la Constitución, por el contrario, consiste en un proceso engorroso en lo que respecta a los trámites y plazos a seguir; variable, en función del sujeto obligado a cumplir el fallo de manera voluntaria o forzosa; e ineficaz, desde el mismo momento en que el legislador deja abierta la posibilidad de que ni siquiera se presente una propuesta racionalmente aceptable de ejecución voluntaria de sentencia por la autoridad pública condenada o que se diluya la ejecución forzosa en un proceso que puede durar años» (HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *La ejecución de sentencias...*, pp. 352-353). Con relación a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la misma obra comenta el autor lo desacertado de las soluciones adoptadas: «La regulación es continuista de la situación precedente, sin mayor brillo el legislador se ha limitado a reproducir o remitir a la legislación precedente, en materia de ejecución de sentencias» (*Ibidem*, p. 361). En similar sentido, véase el trabajo de HERNÁNDEZ— MENDIBLE, Víctor Rafael: *Los Recursos de Apelación, Especial de Jurisdicción y la ejecución de sentencias en el proceso administrativo*. En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Vol. I. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2010, pp. 161-165.

(94) Así, por ejemplo, establece el artículo 529 del Código de Procedimiento Civil venezolano: «Si en la sentencia se hubiere condenado al cumplimiento de una obligación de hacer o de no hacer, el juez podrá autorizar al acreedor, a solicitud de éste, para hacer ejecutar él mismo la obligación o para destruir lo que se haya hecho en contravención a la obligación de no hacer, a costa del deudor».

butiva de potestad, incumplimiento que a su vez dio lugar a la correspondiente interposición de la pretensión de condena a no hacer (precisamente ante el hacer o actividad ilegítima) y a su correlativa sentencia.

Visto este panorama del tratamiento por el Derecho Positivo de la ejecución de las sentencias contra la Administración en el proceso administrativo venezolano, la conclusión a la que puede llegarse, incluso sin pretender haber agotado el estudio del tema, es que la regulación de este es por decir lo menos precaria y notablemente alejada de los postulados doctrinarios que se vienen manejando en la doctrina Iberoamericana desde hace décadas. Incluso de las soluciones del Derecho Positivo que en un primer momento aportó la Ley Española del contencioso-administrativo de 1998, y que han venido a desarrollar más recientemente las leyes peruana, costarricense y colombiana, por solo citar tres ejemplos.

Queda entonces acudir a los principios generales del Derecho Administrativo y Procesal, en atención a las correspondientes bases constitucionales, para darle coherencia y eficacia a la deficiente regulación venezolana en materia de ejecución de sentencias contra la Administración, vista la oportunidad perdida por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 para haber, si no puesto al día en su totalidad, al menos considerado las tendencias actuales en la materia, con el fin de materializar el marco constitucional que impone la Carta Fundamental de 1999 y los Convenios Internacionales que abordan el derecho a la tutela judicial efectiva (95).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El tema de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas y sus principales problemas se inserta en el más general de la evolución del Derecho Procesal Administrativo, a la vez que se vincula con el siempre polémico punto atinente a la delimitación de los poderes o potestades del juez contencioso-administrativo como contralor de la Administración. En ese sentido, el marco conceptual de estos asuntos en la actualidad venezolana alcanzó cierto grado de depuración teórica y práctica, sobre todo si se toman en cuenta los lineamientos constitucionales, el desarrollo doctrinal e incluso algunos precedentes judiciales dictados en las últimas décadas del pasado siglo, y hasta decisiones

(95) De allí que no compartimos las optimistas apreciaciones finales sobre el régimen de ejecución de sentencias en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, *op. cit.*, p. 399. Y ello pues el autor afirma que con tal normativa se habría dado un paso adelante en la búsqueda de una jurisdicción contencioso-administrativa que realmente constituya una garantía de justicia. De hecho, tal conclusión nos parece inusual vistas las críticas que se formulan en ese mismo trabajo a tal regulación.

de la Sala Político-Administrativa del año 2000, que recogieron el basamento principalista de esta materia, al margen de la precaria concreción y aplicación jurisprudencial de este a partir del año 2001.

No sucedió así con el Derecho Positivo. La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 no avanzó mucho más allá de la regulación de la derogada reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, con el agravante de que ni siquiera uniformó el régimen de la ejecución de las sentencias en el proceso administrativo, sino que añadió una nueva regulación a las ya existentes, cada uno aplicable dependiendo de la naturaleza de los entes públicos o estatales condenados. Es así que el tema de los límites del poder de sustitución declarativa y ejecutiva en la Administración es una materia aún pendiente de regulación en el contencioso-administrativo venezolano, más allá de alguna referencia incidental en el Derecho Positivo. Igual cabe decir para el caso del régimen de ejecución de las condenas pecuniarias a la Administración, sometido a un sinnúmero de obstáculos legales que —salvo a los ojos de nuestro legislador— hoy en día han sido superados.

Mención aparte merece el contraste de la legislación con algunas iniciativas jurisprudenciales que tuvieron lugar en las dos últimas décadas del siglo pasado, y que contribuyeron a promover el estudio y desarrollo del tema del control judicial de la inactividad administrativa, en el caso venezolano, enfocadas en el control de la inactividad mediante el «recurso por abstención o carencia» (96). En es sentido, el álgido tema de las potestades de sustitución declarativa y ejecutiva del juez contencioso-administrativo fue abordado en la hipótesis de inactividad formal de la Administración. Se trató, con sus limitaciones, de una importante iniciativa para contribuir con la consolidación del control judicial integral de la actividad administrativa, y por tanto, con la cláusula de universalidad del contencioso-administrativo como garantía plena de la justiciabilidad de todas las manifestaciones de la actividad administrativa.

Esas primeras expresiones, no obstante haber sido en cierta manera reforzadas con los aportes de más reciente doctrina (97) y con algunos criterios jurisprudenciales en el plano de los principios aportados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en la década pasada (98), no tuvieron su desarrollo más reciente ni en el tema de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas, ni adecuada recepción en la Ley Orgánica de la

(96) Cr. ROMERO MUCI, *op. cit.*, pp. 165-175, CARRILLO ARTILES, Carlos Luis: *El Recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos*. Universidad Católica «Andrés Bello». Caracas, 1999.

(97) Véanse, además de los ya citados en este trabajo, entre otros: UROSA MAGGI, *Tutela judicial...*, pp. 422-427; RODRÍGUEZ COSTA, *op. cit.*, pp.160-162.

(98) Véase por ejemplo, la decisión de la Sala Político-Administrativa 1671 del 18 de julio de 2000.

Jurisdicción Contencioso Administrativa. Mucho menos en la práctica jurisprudencial actual de los tribunales contencioso-administrativos. Por ello, resalta en este trabajo la escasa referencia a decisiones judiciales que se hayan dictado y ejecutado una vez vigente la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

No obstante, existe un soporte doctrinal claro e inequívoco y unas bases constitucionales que permiten suponer que —en algún momento— el desarrollo del tema de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas seguirá su curso, poniéndose al día con las circunstancias actuales. Ante ello, es dable esperar que en un futuro este trascendente asunto encuentre más soporte jurisprudencial que comentar y que se restablezca el necesario diálogo entre la doctrina, a través del «poder normativo» (99) de esta, y la jurisprudencia, en el Derecho Administrativo venezolano.

(99) Esta referencia al «poder normativo de la doctrina», entendida no literalmente, «...se refuerza por la unión personal entre operadores jurídicos (empleados administrativos, magistrados, legisladores) y científicos del Derecho, aunque no sean profesores, que es característica de muchos países. En diversa medida, en Italia, Francia, en la República Federal de Alemania, etc., magistrados y funcionarios escriben artículos y libros, profesores de Derecho se sientan en el Parlamento y ejercen la profesión de abogado o asesor, etc.» (CASSESE, Sabino: *Las bases del Derecho Administrativo*. Traducción de Luis Ortega. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1994, p. 80).