



**Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Especialización en Derecho Administrativo**

**Justificación y Límites del ejercicio de la Potestad de Autotutela
Administrativa en Venezuela**

**Trabajo presentado para optar al Título de Especialista en Derecho
Administrativo**

**Autor: Mayerling Vásquez Rivas
Tutor: Antonio Canova González**

Caracas, de febrero de 2011

Caracas, 12 de julio de 2011

Ciudadano

Profesor Armando Rodríguez

Coordinador de la Especialización en Derecho Administrativo

Presente.-

Me dirijo a usted en la oportunidad de informarle que Mayerling Vásquez Rivas ha concluido el Trabajo Especial “Justificación y Límites del ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa en Venezuela”, presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo.

Asimismo, solicito que la Comisión de Estudios de Postgrado proponga al Consejo de Facultad la designación del jurado para la respectiva defensa.

Sin otro particular, se despide,

Atentamente,

Antonio Canova

CI. 9.880.302

ÍNDICE

PÁG.

RESUMEN.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
I. ANTECEDENTES U ORÍGENES DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	5
I.1 CONCEPTOS DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS	5
I.2 ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO	8
I.2.1 PAÍSES REGIDOS POR EL SISTEMA DE DERECHO COMÚN.	11
I.2.1.1 Inglaterra	11
I.2.1.2 Estados Unidos.....	14
I.2.2 Países regidos por el Sistema de Derecho Civil o Continental.....	16
I.2.2.1 Francia.....	16
I.2.2.2 España	19
I.3 ANTECEDENTES EN VENEZUELA	22
II. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	27
II.1 CONCEPTO.....	27
II.2 TIPOS DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	29
III. MARCO LEGAL REGULATORIO DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA.	34
III.1 CONSTITUCIÓN	34
III.2 LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	35
IV. JUSTIFICACIÓN Y LÍMITES DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	40
IV.1 ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES ASPECTOS QUE HAN JUSTIFICADO EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	40

IV.1.1 El Principio de Legalidad y la Presunción de Legalidad.....	42
IV.1.2 Principio de Representatividad	47
IV.1.3 El principio de eficacia.....	50
IV.1.4 El Interés General	52
IV.2 ANÁLISIS DE LOS LÍMITES AL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.....	56
V. CONCLUSIONES.....	62
VI. BIBLIOGRAFIA.....	66

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Especialización en Derecho Administrativo**

**Justificación y Límites del ejercicio de la Potestad de Autotutela
Administrativa en Venezuela**

Autor: Mayerling Vásquez Rivas

Tutor: Antonio Canova González

Fecha: Julio 2011

RESUMEN

El presente trabajo especial tiene por objeto determinar la justificación y los límites del ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano. Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos: a) Analizar los orígenes y evolución de la Potestad de Autotutela Administrativa en el Derecho Comparado; b) Conocer los diferentes tipos y acepciones de la Potestad de Autotutela Administrativa; c) Estudiar el Marco Legal Regulatorio de la Potestad de Autotutela Administrativa en Venezuela; d) Realizar un análisis sobre la justificación y límites de la Potestad de Autotutela Administrativa a la luz de los diferentes principios constitucionales y legales. Las Interrogantes que la Investigación se planteó fueron las siguientes: ¿Existe alguna justificación absoluta para el ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa?, ¿Cuáles son sus límites dentro del Ordenamiento Jurídico venezolano?. Es una investigación de tipo documental de tipos analíticas y descriptivas, que consiste básicamente en la búsqueda y revisión de fuentes bibliográficas, organizadas, interpretadas y analizadas con el objeto de lograr objetividad en la presente investigación.

Descriptores: Autotutela Administrativa, Principio de Legalidad, Principio de Eficacia, Presunción de Legalidad, Interés General.

INTRODUCCIÓN

A mediados del siglo XVIII se gestó uno de los acontecimientos históricos más importantes de la historia universal, el cual trajo como consecuencia el cambio radical de la organización de estado conocida hasta ese momento; ese suceso no es otro que la Revolución Francesa, la cual surge como reacción contra el Estado Absolutista vigente para la fecha.

La Revolución Francesa se levanta sobre los sueños y añoranzas de aquellos quienes producto de esa corriente intelectual de pensamiento, que dominó en Europa, especialmente en Francia e Inglaterra, mejor conocida como la Ilustración; se fueron dando cuenta de los injusto e irracional de aquel sistema absolutista, establecido desde muchos siglos atrás, sin más explicación que una supuesta conexión con Dios, por parte de quien ejercía el poder (el monarca), que lo habilitaba para concentrar el poder y en tal sentido, autotutelarse en el ejercicio de sus funciones de una manera personal y arbitraria.

De ese movimiento conocido como la Ilustración, surgen nuevos principios y valores que impulsan una nueva concepción política de estado, a través de la Revolución Francesa, dichos principios son, el principio de legalidad, de igualdad y libertad, y el de la concreción de la estructura y funciones del Estado.

Todo ello condujo, a que luego del estallido de la Revolución Francesa se implantara una nueva organización política, que en principio y por razones obvias, pretendía ser muy distinta a la anterior, en la que el poder era

concentrado en una persona, por otra en la que ese poder se distribuyese de manera equilibrada, surgiendo así la división de poderes, cuyos padres históricamente han sido Locke y Montesquieu.

Toda esta nueva organización política constituye una nueva administración, la cual ahora no atendería a intereses o caprichos de una persona, sino a la voluntad de todos los miembros de la comunidad, expresada a través de la Ley, configurándose así uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, el Principio de Legalidad.

Cuando la nueva Administración Pública fue dando sus primeros pasos, se fueron incrementado las necesidades que ésta debía satisfacer, en ejercicio de su función administrativa, y en tal sentido, se fueron implementado procedimientos expeditos para llevar a cabo sus funciones, así, el Derecho Administrativo fue proveyendo, a esa Administración naciente, de una serie de potestades y privilegios, con los que se pretendía que la Administración actuara sin trabas, situación ésta que fue alentada por la experiencia francesa respecto al reinado de los jueces, en el que éstos tenían la potestad de objetar y obstaculizar la actividad del Rey; por lo que al no querer repetir la misma historia, se trató a toda costa de que los jueces no se entrometieran en los actos de la administración, otorgándole a esta la potestad de autotutela administrativa, en virtud de la cual la administración tiene la facultad de tutelarse sus propios derechos y pretensiones sin necesidad de acudir a los órganos de justicia.

Esa potestad de autotutela administrativa, fue asumida por países regidos por el Sistema de Derecho Civil, entre ellos Venezuela, sin que las razones lo que justifiquen plenamente, en el entendido que el ejercicio de dicha potestad

quebranta el principio constitucional de igualdad ante la ley, así como el principio de paz jurídica. Es evidente, entonces, que la aplicación de tal potestad, tiene una justificación tal, que hace capaz a la administración de ser excluida de la aplicación de tales principios.

Es por ello que el presente trabajo especial, tiene por objeto determinar si existe alguna justificación absoluta para el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, así como, establecer cuáles son sus límites dentro del ordenamiento jurídico venezolano, para lo cual se realizan las siguientes preguntas de investigación: ¿Existe alguna justificación absoluta para el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa?; ¿Cuáles son sus límites dentro del ordenamiento jurídico?

Cabe destacar, que además de las consideraciones antes expuestas, la escogencia del tema referido a la potestad de autotutela administrativa obedece, por una parte, al hecho de que ha sido poco tratado desde el punto de vista doctrinario y jurisprudencial en nuestro país, existiendo solo algunos planteamientos teóricos referidos a la ejecutividad y ejecutoriedad como elementos característicos de los actos administrativos, aun cuando dichos elementos son considerados en el derecho comparado, como verdaderas expresiones de la potestad de autotutela administrativa; y por la otra, al hecho de que a pesar de la casi inexistencia de planteamientos legales y doctrinarios, que nos permita delimitar el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, se puede observar como en algunas resoluciones de los órganos y entes de la Administración Pública, se hace mención a dicha potestad como fundamentos de actos revocatorios o anulatorios, lo cual conlleva a preguntar, ¿es correcta tal afirmación?, ¿la autotutela administrativa sólo comprende la facultad que tiene la administración de revisar sus propios actos?.

Con el objeto de abordar el objetivo general y los objetivos específicos, así como dar respuestas a las preguntas de investigación, el presente trabajo especial constará de cuatro capítulos distribuidos de la siguiente manera:

Un primer capítulo en el que se estudiara el concepto de potestades administrativas y analizaran los antecedentes de la potestad de autotutela administrativa en el derecho comparado y en Venezuela.

El segundo capítulo a través del cual se conocerán los diferentes tipos y acepciones de la potestad de autotutela administrativa.

Luego, un tercer capítulo en que se estudiará el marco legal regulatorio de la Potestad de Autotutela Administrativa en Venezuela.

Por último, un cuarto capítulo en el que se realizará un análisis sobre la justificación y límites de la Potestad de autotutela administrativa, a la luz de los diferentes principios constitucionales y legales.

I. Antecedentes u orígenes de la Potestad de Autotutela Administrativa

I.1 Conceptos de Potestades Administrativas

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, tal y como lo señala el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo cual se traduce en que su actividad debe estar dirigida a la satisfacción de los intereses generales de la Nación. Ahora bien, para lograr ese fin primordial, la administración Pública debe realizar una serie de actividades que le permitan satisfacer dichos intereses generales; es en este punto donde juega un papel fundamental las potestades administrativas, las cuales están íntimamente vinculadas con el principio de legalidad, tal y como se verá más adelante.

Para poder abordar el concepto de Potestades Administrativas, se debe en primer lugar, conocer que se entiende por potestad en términos generales, definida ésta por algunos autores como un término jurídico que contiene un concepto híbrido entre poder, derecho y obligación; es un derecho porque quien la ostenta puede ejercerla frente a ciertas personas para que cumplan ciertos deberes; es un poder porque quien la ostenta puede normalmente hacer uso de la fuerza para ejercerla, por ello se atribuye normalmente a alguna autoridad; y es un deber porque la persona que la ostenta está obligada a ejercerla y no se puede rechazar.¹

Para García de Enterría el concepto de Potestad es equiparable al de Derecho Subjetivo, toda vez que ambas figuras son especies del género Poder Jurídico, es decir, facultades de querer y obrar conferidas por el

¹ Potestad, disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Potestad>

ordenamiento a los sujetos, no obstante, las potestades poseen una serie de características que las diferencian de los Derechos Subjetivos, a saber: la potestad no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento jurídico, es decir, que posee un origen legal y no negocial; por otra parte, no recae sobre ningún objeto específico y determinado sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas; no se trata de una pretensión particular, sino en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos.²

Dado el origen legal y no negocial de la potestad, ésta posee un carácter inalienable, intransferible e irrenunciable, en este sentido, el titular de la potestad puede ejercitarla o no, pero no puede transferirla.

Aclarado como ha sido el concepto de potestad en términos generales, se pasa a considerar el concepto de Potestades Administrativas, entendidas estas como aquellas facultades o poderes otorgados a las administraciones públicas, para la consecución del conjunto de actividades administrativas dirigidas a la satisfacción de necesidades de interés público o en términos del artículo 141 de la Carta Magna de Venezuela, dirigidas al servicio de los ciudadanos y ciudadanas; en este sentido, el ordenamiento jurídico administrativo, coloca a la administración pública en una situación de privilegio, que implica el reconocimiento jurídico a su favor, de una serie de medios singulares que exorbitan el derecho común y que no poseen los particulares.³

² García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995, pp.431-432.

³ Araujo Juárez, José: *Derecho Administrativo, Parte General*. Manuales Universitarios. Ediciones Paredes. Caracas – Venezuela. 2007, p. 36.

Asimismo, se puede decir, que constituyen el conjunto de poderes que la Ley confiere directamente a las Administraciones Públicas y que las facultan para realizar fines de interés general o público. Estos poderes que les son otorgados las sitúan en una posición de supremacía y de prerrogativa, que además, las faculta para constituir, modificar o extinguir situaciones jurídicas de que son titulares activos los administrados; imponiéndoles obligaciones y situaciones jurídicas, de forma unilateral e incluso sin contar con su voluntad o consentimiento, aunque sujeto al ordenamiento jurídico.⁴

Las Potestades Administrativas se clasifican según diversos criterios, siendo uno de los más importantes, aquel referido a la incidencia dentro del ordenamiento jurídico, según el cual se clasifican en Innovativas y No innovativas o Conservativas, las primeras comprenden la posibilidad de crear, modificar o extinguir situaciones o relaciones jurídicas concreta, derechos, deberes, obligaciones y normas; las segundas dirigidas a conservar, tutelar, revisar situaciones jurídicas preexistentes sin modificarlas o extinguirlas.

Por otra parte, cabe destacar que la vinculación entre el Principio de legalidad y las Potestades Administrativas antes mencionada, proviene del origen mismo de la potestad, la cual posee un origen legal, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, cuya implicación es que sólo es atribuida a través del ordenamiento jurídico en donde el principio de legalidad se constituye en un mecanismo técnico preciso de atribución de potestades, en el que la legalidad otorga facultades de actuación, determinando sus límites, en consecuencia, toda acción administrativa se nos presenta como ejercicio de un poder previamente atribuido, determinado y construido por la ley, en tal

⁴ Potestades Administrativas, disponible en: www.ugr.es/~rhuma/.../wsua13-7-2004_POTESTADES.doc

sentido la administración pública no puede actuar sin una atribución previamente establecida por el ordenamiento jurídico.⁵

I.2 Antecedentes en el Derecho Comparado

A los fines del mejor abordaje del tema objeto del presente trabajo especial, es necesario conocer los orígenes o antecedentes de la particular potestad de autotutela administrativa, para lo cual hay que retrotraerse a la época de los antiguos regímenes absolutistas, en los que la figura del monarca, ejercía el poder sin limitaciones de ninguna especie, simplemente era la voluntad del rey y por ende debía cumplirse, es decir, que las decisiones del rey o monarca eran ejecutivas y ejecutorias, ello se evidencia de la cláusulas intimatorias colocadas al final de las cédulas reales, las cuales expresaban con formulas de imperio: *“lo guardéis cumpláis y ejecutéis”*.⁶

Durante el periodo de las monarquías absolutistas, la administración y la justicia eran ejercidas por un mismo sujeto, el rey, quien concentraba el poder de forma omnímoda, razón por la cual carecería de todo sentido que la actividad administrativa del monarca o rey estuviese sometida a la justicia aplicada por los tribunales, que también provenía del rey, a diferencia de lo que ocurría con los súbditos quienes por el contrario requerían el respaldo de los tribunales a sus pretensiones.

⁵ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1990, T.I. p. 440. Citado por: Allan R Brewer Carías y Luis A. Ortiz Álvarez: *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contenciosos Administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana. P. 551., p.431-432.

⁶ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I. op. cit.*, p.472.

Es evidente entonces, que el fundamento de la ejecutividad y ejecutoriedad de las decisiones del rey se resumía en las siguientes palabras: “Administración y Justicia son dos meras emanaciones de un mismo sujeto, el Monarca; son manifestaciones del mismo poder, con idéntico rango y fuerza”⁷

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, es comprensible el por qué las decisiones o actos emanados del monarca eran ejecutivos y ejecutorios, no obstante, habiendo aclarado dicha interrogante, surge otra tan importante como la primera, ¿cómo era posible que todo el poder (administración y justicia) estuviese concentrado en un mismo sujeto (el rey)?, cuya respuesta se encuentra en los orígenes del poder, cuando al mediados del siglo IV a.c., algunos filósofos como Pitágoras y Estoicos, habían empezado a trazar el perfil de un rey como el de un hombre superior a los demás, gobernante, filósofo y jefe militar, esto debido a que el pueblo se dejaba impresionar por las victorias de los generales, tomando dichas victorias como pruebas tangibles de la relación entre los vencedores y la divinidad, de allí que los vencedores fueran considerados favoritos de los dioses; es decir, que el perfil de un rey, era el de un hombre ejemplar con un alto sentido de la justicia por su estrecha relación con la divinidad, constituyéndose en la viva encarnación de las leyes.

Después de Cristo, el filósofo y teólogo Tomás de Aquino dice que la Ley es la adhesión racional al bien común, luego se continuó sosteniendo que el rey o monarca tenía el poder porque Dios se lo había otorgado, es decir, por delegación divina, siendo así, el rey debía conocer el bien común y su voluntad debía estar dirigida a la realización de ese bien común, en

⁷ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I. op. cit.*, p. 473.

consecuencia sus decisiones eran indiscutibles, pues eran consideradas emanaciones del mismo Dios.

Posteriormente, con el apogeo de la monarquía absoluta, el poder del monarca se basó tanto en el poder divino como en la razón, es decir, por una parte el rey era investido de poderes por parte de los Dioses, que lo hacían capaz de conocer el bien común, y por otra parte la razón lo conducía a borrar su capricho para lograr el bien del Estado.

Así, se observa como a lo largo del devenir de la historia en especial en la época de las monarquías, siempre se ha tratado de justificar la existencia de un líder, quien tenía la potestad de autotutelarse para lograr el bien común.

Es importante señalar que a los fines de continuar indagando en los orígenes de la potestad de autotutela administrativa, se hace necesario hacer una distinción entre los países regidos por el Sistema de Derecho Común y aquellos regidos por el Sistema de Derecho Civil Continental, esto debido a que existe una radical diferencia entre ambos sistemas en cuanto a la aplicación y evolución de la Potestad bajo estudio.

Así, se observa como en los países regidos por el Sistema de Derecho Común, tales como Inglaterra y los Estados Unidos, durante la transición del Estado Absolutista al Estado de Derecho se produjo la eliminación de todos los privilegios y prerrogativas de las que gozaba el antiguo régimen absolutista, con el objeto de asegurar y darle prioridad a los derechos y libertades de los ciudadanos frente a los intereses de la administración; mientras que en los países regido por el Sistema de Derecho Civil

continental, tales como Italia, Francia, España y Venezuela, durante la transición de un estado a otro, optaron por mantener los privilegios y prerrogativas del antiguo régimen basándose en la supremacía de los intereses generales que la administración debe tutelar, frente a los derechos y libertades de los ciudadanos, así como en la separación de poderes que había sido uno de los postulados de la Revolución Francesa, separando la Administración de la jurisdicción, de manera tal que se prohibió la interferencia de los jueces en la actuación de los órganos administrativos.

Cabe destacar que la importante diferencia existente entre el Sistema de Derecho Común y el Sistema de Derecho Continental, referida a la aplicación de la potestad de autotutela administrativa, antes señalada, obedece como veremos más adelante, a la evolución histórica que han experimentado los países que aplican dichos sistemas, respectivamente.

I.2.1 Países regidos por el Sistema de Derecho Común.

I.2.1.1 Inglaterra

En Inglaterra durante el siglo XVII tienen lugar una serie de acontecimientos políticos, siendo uno de los más significativos la Revolución Gloriosa, también conocida como Revolución de 1688, la cual trajo como consecuencia el derrocamiento del monarca Jacobo II de Inglaterra, producto de la unión de parlamentarios y el estatúder holandés Guillermo III, quienes se oponían a la política religiosa de Jacobo II, que procuraba instaurar una monarquía católica.

Posteriormente, a mediados de 1689 el Parlamento Inglés elabora una Declaración de Derechos con la que se eliminó la posibilidad de establecer alguna monarquía católica o absoluta, limitando los poderes del monarca, de manera tal que ya no podía suspender las leyes, crear impuestos o establecer un ejército permanente durante tiempos de paz sin la previa autorización del parlamento, cuyo corolario fue el establecimiento de una monarquía constitucional, en la que el parlamento fue ganando poder, mientras la corona lo fue perdiendo progresivamente.

Con el advenimiento de la monarquía constitucional luego de la Revolución Gloriosa y la Declaración de Derechos de 1689, el Juez Edward Coke, procura reivindicar el *Common Law*⁸ aplicado por los Jueces del Rey durante el antiguo régimen, ahora alimentados por los nuevos estatutos establecidos en la Declaración de Derechos, de manera tal que se colocase como el pilar fundamental del nuevo sistema constitucional Inglés.

Cabe destacar que durante la transición de la monarquía absolutista a la monarquía constitucional, el parlamento no fue minimizado, ni disminuidos los poderes de los jueces quienes en su condición de “Jueces del Rey” aplicaban justicia durante el antiguo régimen, lo cual implicó que se continuase aplicando el *Common Law*, en los términos antes expuestos, al que quedaban sometidos tanto los súbditos como la administración misma; es evidente entonces, que en el caso de Inglaterra, de lo que se trato fue de establecer equilibrios entre los poderes que ostentaba el monarca y los derechos libertades de los ingleses, mediante la suscripción de la

⁸ El Common Law se basa, sobre todo, en el análisis de las sentencias judiciales dictadas por el mismo tribunal o alguno de sus tribunales superiores (aquellos a los que se pueden apelar las decisiones tomadas por dicho tribunal) y en las interpretaciones que en estas sentencias se dan de las leyes, por esto las leyes pueden ser ambiguas en muchos aspectos, ya que se espera que los tribunales las clarifiquen (o estos ya lo han hecho sobre leyes anteriores, pero similares). Derecho anglosajón, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_anglosaj%C3%B3n

Declaración de Derechos de rango constitucional y la separación de poderes en ramas que se controlasen entre sí. Dicha situación implicó que al estar sometida la administración inglesa a las mismas leyes (*Common Law*) que los súbditos, no tuviera cavidad el Derecho Administrativo tal y como se concibió en los países regidos en el Sistema de Derecho Civil o Continental.

De lo antes expuesto se evidencia que la nueva Administración Pública Inglesa no gozaba de la potestad de autotutela administrativa, es decir que sus actos no eran ejecutorios, sólo tenían la autoridad vicaria de la Ley, el no cumplir con un acto administrativo de esa naturaleza era equiparable a no cumplir la ley, lo cual implica una infracción penal según el más antiguo *Common Law*, por lo que al no estar el acto administrativo beneficiado por ejecutoriedad alguna, dicha infracción debía ser denunciada ante los tribunales judiciales a través del sistema de acciones penales por la autoridad administrativa que los quiere hacer valer, a diferencia de lo que ocurría en los países regidos por el Sistema de Derecho Civil o Continental⁹; tal situación se resume, en que a los fines de hacer cumplir sus propios actos, la Administración Pública Inglesa debía recabar la tutela de los tribunales al igual que los particulares.

El Sistema Inglés funcionó en los términos antes expuesto durante los siglos XVII, XVIII y XIX, sin embargo, durante el siglo XX se producen importantes modificaciones producto del aumento de los actos normativos y particulares realizados por la administración, el papel protagónico que debió asumir el Estado Inglés luego de la segunda guerra mundial, la complejidad adquirida por la relaciones públicas y privadas, por impacto de la ciencia y tecnología en la vida de la sociedad, así como el aumento de los derechos y necesidades de los particulares, que se traduce en el aumento de las

⁹ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I. op. cit.*, p. 478.

obligaciones que debe cumplir la administración pública en aras de la satisfacción del interés general, modificaciones éstas, que comprenden la inclusión de nuevos principios, reglas y trámites ajenos al *Common Law* aplicado por los jueces, quienes han debido reconocer las nuevas prácticas.

En tal sentido se puede decir que a mediados del siglo XX, específicamente a partir del 1977, se comenzó a desarrollar el Derecho Administrativo en el Reino Unido, sin que esto implicase el abandono total del *Common Law*, sino el incremento de la legislación subordinada, concretada en reglamentos, ordenanzas, decisiones, resoluciones, entre otras, dictadas por los servicios centrales, quienes al igual que el gobierno central han visto incrementadas sus inmunidades y privilegio, mediante facultades muy similares a la autotutela administrativa del Sistema de Derecho Continental, siempre que actúen en ejercicio de la función administrativa.¹⁰

I.2.1.2 Estados Unidos

Luego de la Guerra de Independencia y una vez consolidada la separación política del Reino de Inglaterra, los Estados Unidos, basándose en la Declaración de Derechos de Virginia de 1778 y en la Constitución Federal de 1787, establecieron la división del Poder Público como sistema de pesos y contrapesos, el predominio de la rama judicial sobre las demás y el no reconocimiento de potestades y privilegios a favor de la administración pública, de manera tal que ésta estuviera sometida al derecho común aplicado por los tribunales, al igual que los particulares, en virtud del principio del *rule of law*.

¹⁰ Herrera Orellana, Luis Alfonso. *La Potestad de Autotutela Administrativa. Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos*. Serie de Cuadernos. Ediciones Paredes. Caracas – Venezuela. 2008. P. 66.

De lo antes expuesto se evidencia que al igual que la administración inglesa, la administración de los Estados Unidos, tampoco tenía el poder legal de dictar actos ejecutorios, debido a que al igual que los particulares debían solicitar la tutela judicial ejercida por los tribunales, para reclamar la protección del interés general amenazado, según el caso, todo ello en virtud de la creación de un Estado bajo las premisas de libertad, soberanía, independencia, democracia y garantía de libertades civiles, cuya finalidad es servir a los ciudadanos, sin que ello implique la concentración de poder por parte del gobierno.

Tal situación se mantuvo hasta finales del siglo XIX, cuando el aumento de las reclamaciones económicas y sociales exigieron la creación de agencias o comisiones federales a las que se les reconoció una serie de potestades y prerrogativa que se estiman indispensables para el cumplimiento cabal de las obligaciones que debían asumir y cuya finalidad era la satisfacción eficaz de intereses generales, siempre que fuese en ejercicio de la función administrativa. Asimismo, a finales de la década de los años treinta y mediados de los años cuarenta del siglo XX, se produce una gran choque a la política anti-intervencionista y liberal de los Estados Unidos al aplicarse por parte del gobierno del Presidente Roosevelt el New Deal¹¹ por una parte, y por la otra la potenciación de la intervención de la administración en la económica y en la relaciones sociales, lo cual implicó, mayores poderes para la administración pública, que le permitieran proveer a los ciudadanos de servicios públicos, así como, sancionar determinados ilícitos, sin perjuicio del principio de reserva legal y del posterior control

¹¹ **New Deal** (literalmente en castellano: «Nuevo trato») es el nombre dado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt a su política intervencionista puesta en marcha para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos. Este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros y de redinamizar una economía estadounidense herida desde el Crac del 29 por el desempleo y las quiebras en cadena. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/New_Deal

judicial sobre todas las decisiones tomadas por la administración en ejercicio de tales poderes.

No obstante, la creación y adopción de las mencionadas agencias así como otras formas jurídicas implementadas por los Estados Unidos en el ámbito del *administrative law*, que exorbitan el Derecho Común, se procuró la previsión de una serie de garantías jurídicas para los particulares, entre las que se destaca la presunción de control jurisdiccional de la actividad de la administración, prevista en la Administrative Procedure Act de 1946.

I.2.2 Países regidos por el Sistema de Derecho Civil o Continental.

I.2.2.1 Francia

En Francia, a diferencia de lo ocurrido en Inglaterra, con la Revolución Francesa de 1789 se produjo el quebrantamiento violento del antiguo régimen monárquico, sustituido por un grupo social conformado por burgueses quienes postulaban ideas revolucionarias de igualdad, libertad y fraternidad, premisas que se constituyeron en pilares fundamentales de la Revolución Francesa.

No obstante, se observa con extrañeza como en Francia a diferencia de Inglaterra y Estados Unidos, en donde la premisa de libertad se interpretó como el prevalecimiento de las libertades y derechos de los ciudadanos frente a la administración, obligando a la Administración actuar sin ningún tipo de privilegio, potestad o prerrogativa que la exorbitara del derecho común o *Common Law*; se optó por conservar ciertos privilegio, potestades y prerrogativas implementadas por la derrocada monarquía absoluta, para ser

utilizadas como instrumento de eficacia que les permitiera cumplir los nuevos fines planteados por el nuevo orden político, así como para impedir que las clases nobles y religiosas que dominaban las otras ramas del Poder Público, se convirtieran en un obstáculo o amenaza para la consolidación de la nueva Constitución Política del Estado Francés.¹² Es evidente que el motivo principal que alentó la permanencia de dichos poderes y prerrogativas ahora en manos de la nueva administración, fue de carácter político.

Para entender el hecho de que la nueva administración francesa haya optado por conservar las potestades, privilegios y prerrogativas implementados por el régimen absolutistas, en contravención a los ideales liberales postulados por la Revolución Francesa, es necesario recordar la absoluta desconfianza que los revolucionarios tenían hacia el poder judicial, por considerar que tenía una influencia ilimitada sobre los demás poderes públicos, situación ésta que fue ventilada por Bergasse en su Informe realizado en nombre del Comité de Constitución sobre la Organización del Poder Judicial, presentado ante la Asamblea Nacional en fecha 13 de agosto de 1789, momento en el cual se propuso que siendo la influencia del poder judicial superior a la de los otros poderes públicos, era necesario limitarlo con más exactitud.¹³

Así, en agosto de 1790 la Ley sobre Organización Judicial de 16-24, consagró la no intervención del poder judicial en los asuntos de la administración, al señalar en su artículo 13 que “las funciones judiciales son distintas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricación, perturbar en forma alguna las operaciones de los cuerpos

¹² Herrera Orellana, Luis Alfonso. *La Potestad de Autotutela Administrativa. Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos...* op. Cit, p. 75.

¹³ Blanco Valdes Roberto. *La Configuración del Contexto de Constitución en las experiencias revolucionarias francesas y norteamericana*. Universidad de Santiago de Compostela. Working Paper N. 117. Barcelona España. 1996. P.20.

administrativos, ni citar ante sí a los administradores en razón de sus funciones”.

Posteriormente, una vez legalizada la división de poderes, con especial énfasis en la no intromisión de los jueces en las funciones administrativas, la Asamblea Nacional se dió la tarea de determinar a quién correspondería la tarea de juzgar a la administración en los asuntos en la que esta fuera parte, en tal sentido se estableció que debía ser la misma administración quien ejerciera dicha actividad, configurándose así un sistema de auto justicia administrativa mejor conocida como autotutela administrativa. Las leyes 6-7 de septiembre y 7-16 de octubre de 1790, atribuyeron a los Directorios de Distrito y Departamento a nivel local y a los Ministros a nivel central, la competencia para conocer y decidir las controversias en la cuales la administración fuera parte involucrada, luego en el año 1800, mediante la Constitución Napoleónica del año VIII, se crean órganos colegiados, tales como los Consejos de Prefectura a nivel local y el Consejo de Estado a nivel nacional, para asesorar a la administración activa en la decisión de los conflictos, lo cual acarreaba que en el caso de los asuntos sometidos a algún Ministro, conforme a lo establecido en las leyes supra mencionadas, éste no pudiera resolver hasta tanto no solicitara y conociera la opinión del Consejo de Estado.

Algunos autores sostienen que la labor consultora del Consejo de Estado da origen al Derecho Administrativo, toda vez que el Consejo de Estado debía arbitrar soluciones jurídicas novedosas, dadas las particulares características del régimen, las cuales aunque eran elaboradas siguiendo la metodología del Derecho Privado, resultaban sustancialmente distintas a las

reglas contenidas en éste, cuyo corolario fue el nacimiento de una nueva disciplina, distinta sustancialmente al derecho privado.¹⁴

La Administración Pública Francesa quedó, como se ha observado, investida de la Potestad de Autotutela Administrativa, en ejercicio de la cual podía tutelar por sí misma las situaciones jurídicas en las que estaba comprometida la satisfacción de un interés público o general. Posteriormente, con el aumento del control por parte del Consejo de Estado, producto de la creación en 1831 del recurso por exceso de poder, se vieron disminuidas las inmunidades de la rama ejecutiva, las cuales se suponían seguras con el principio de división de poderes públicos.

La situación antes expuesta, condujo a que luego de la caída del régimen de Napoleón se indagara sobre la importancia y alcance del concepto de interés general, determinándose que la propia administración definiera cuando estaba frente a un asunto de interés general, lo cual le permitía ejercer con mayor amplitud la potestad de autotutela administrativa, teniendo en cuenta que el interés general es un concepto jurídico indeterminado cuya noción no ofrece límites visibles que permitan establecer con claridad cuando se está en presencia de asuntos de interés general.

I.2.2.2 España

A mediados del siglo XIX, luego de la ocupación francesa, España adopta un sistema de Derecho Administrativo influenciado por el Sistema Francés que trajo consigo el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, cuyo

¹⁴ Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo Vol. I*. Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Estudios Jurídicos. Caracas/ Venezuela / 2006, p. 106.

ejercicio implicaba al igual que en los demás países regidos por el Sistema de Derecho Continental o Civil, la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos dictados por el poder ejecutivo, sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Francia, el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa en España estaba permitido, en principio, sólo cuando se tratara de materias en las cuales la decisión o acto administrativo no afectara situaciones jurídicas subjetivas de los particulares.

No obstante, la limitante del ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, antes señalada, no duro mucho tiempo, toda vez que a finales del siglo XIX comenzaron a surgir las figuras de jueces administrativos, a través de las cuales se le permitía a la administración por órgano de los alcaldes, ministros, entre otros, resolver en ejercicio de la potestad bajo estudio, controversias que al tener cierta relevancia jurídica pudieran afectar situaciones jurídicas subjetivas.

Posterior a la aprobación de la Constitución de 1978, la potestad de autotutela administrativa fue sometida a una importante revisión, con el objeto de hacerla cónsona con los derechos y libertades consagradas en la nueva constitución, lo cual ha permitido establecer límites y condiciones para su aplicación, a este objetivo a contribuido también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las cuales han sido determinantes en el proceso de ajuste de la potestad de autotutela administrativa con los postulados del constitucionalismo moderno.¹⁵

¹⁵ Herrera Orellana, Luis Alfonso. *La Potestad de Autotutela Administrativa. Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos...* op. Cit, p. 102

De manera tal, que no se ha negado ni procurado eliminar la existencia ni legitimidad de la potestad de autotutela administrativa, sino de reconducirla a límites admisibles y compatibles con los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente. En este sentido, se observa como el Tribunal Constitucional ha reconocido a través de sus decisiones, la fuerza genérica de la potestad de autotutela administrativa, tal es el caso de la sentencia 22/1984, la cual reza:

La potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella se encuentra en nuestro Derecho positivo vigente legalmente reconocida y no puede considerarse que sea contraria a la Constitución. Es verdad que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye el monopolio de la potestad jurisdiccional consistente en ejecutar lo decidido a los jueces y tribunales establecidos en las leyes, pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia "con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". Significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concreta la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al artículo 103 de la Constitución¹⁶

De lo antes citado se evidencia, que para el Tribunal Constitucional, el ejercicio de la autotutela administrativa está amparado por la eficacia como principio constitucional.

¹⁶ López Ramón, Fernando. *Límites Constitucionales de la Autotutela Administrativa* Revista de Administración Pública. Nro. 115. Enero-Abril 1988, p.60-61.

I.3 Antecedentes en Venezuela

Con relación a los orígenes de la potestad de autotutela administrativa en Venezuela, resulta oportuno señalar, que existen muy pocas fuentes de información al respecto, y así lo han manifestado algunos autores patrios, como es el caso de Peña Solís, quien indicó que ni en la doctrina, ni en la jurisprudencia existe algún tipo de ensayo en el que se estudie la Potestad de autotutela administrativa, situación ésta que se agrava con los pocos señalamientos legales sobre la referida potestad, lo cual ha traído como consecuencia que una de las potestades con mayor alcance y poder como lo es la autotutela administrativa, se ejerza sin mayores límites, por cuanto no ha sido precisado, ni limitado su ejercicio claramente, a lo largo de la historia.

No obstante a lo anteriormente expuesto, se puede decir que el origen de la potestad de autotutela administrativa en Venezuela está íntimamente vinculado, como es de suponerse, al momento en que arriba al país el Derecho Administrativo como rama jurídica autónoma, cuya aplicación suponía en primera instancia la adquisición por parte de los órganos y entes de la Administración Pública, de una serie de privilegios y prerrogativas, que tenían por objeto facilitar la tutela de los intereses generales que debía asumir la administración como uno de sus fines primordiales.

Para algunos autores el Derecho Administrativo y en consecuencia la potestad de autotutela administrativa fueron adoptados en Venezuela a principios del siglo pasado, una vez establecido lo que Brewer Carías denominó Estado Autocrático Centralizado, que siguió al Estado Federal y al primitivo Estado Independiente, en la evolución del estado venezolano.¹⁷

¹⁷ Brewer Carías, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales. Evolución Histórica del Estado*. Tomo I. San Cristóbal – Caracas. Universidad Católica del Táchira y Editorial Jurídica Venezolana. 1996. Pp. 257 y ss. Citado

Es a partir del siglo XX cuando se empieza a vislumbrar con mayor regularidad situaciones en las cuales la Administración Pública ejerció la potestad de autotutela administrativa. Asimismo, a principios del siglo pasado se empieza a observar la asignación de atribuciones de control de la actividad administrativa de los órganos y entes a los que se les confirieron el ejercicio de potestades para la satisfacción inmediata del interés general, por parte de tribunales ordinarios, primeramente, y posteriormente por parte de los tribunales especializados; pero no es, sino hasta 1925, cuando la Constitución de ese mismo año, atribuye a la Corte Federal y de Casación, a través de la Sala Político y Administrativa, la competencia para controlar las actividades administrativas antes señaladas; estableciéndose así las bases del contencioso administrativo, el cual adquiere consolidación definitiva en el ordenamiento jurídico venezolano a partir de la Constitución de 1961.

De conformidad con las sentencias más destacadas del máximo tribunal venezolano, correspondientes a la década de los años veinte y una vez otorgada a dicho tribunal la competencia para controlar la actividad administrativa de los órganos y entes investidos de la potestad de autotutela administrativa, dicha potestad fue acogida bajo la misma concepción difundida por las autoridades y juristas franceses, luego de la Revolución Francesa de 1789; lo cual se fundamenta en el hecho de que el ejercicio de la potestad bajo estudio, en éste país, fuera asociada con la necesidad de permitir que la administración en casi todas sus actuaciones, estuviera o no dando satisfacción a algún interés general de forma directa e inmediata, ejecutara por sí misma sus actos sin necesidad de acudir a los tribunales, toda vez que se consideraba que ésta era la forma en que la Administración

por: Herrera Orellana, Luis Alfonso. *La Potestad de Autotutela Administrativa. Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos...* op. Cit, p.112.

podía satisfacer eficazmente el interés general, tal y como fue concebida en los estados regidos por el sistema de derecho continental.

Para el año 1936 ya existía en este país una noción del acto ejecutivo, como manifestación de la potestad de autotutela, concebido como:

... aquellas declaraciones de voluntad de la administración hechas en relación con un sujeto y con una finalidad determinada, que tienen en sí mismos, fuerza bastante para que se realicen inmediatamente (...) Por el contrario, los actos administrativos pertenecen a la categoría de no ejecutivos, cuando las personas que afectan tienen la facultad, jurídicamente reconocida y reglamentada, de interponer contra ellos recursos o reclamaciones, que sean capaces de suspender sus efectos...¹⁸

Por otra parte, la Corte Federal y de Casación durante una sentencia dictada durante la dictadura de Marco Pérez Giménez, señaló con relación a la obligación que tiene el Estado de brindar a los particulares los medios de protección jurídica ante las decisiones de la Administración fundamentadas en el ejercicio de la potestad que nos ocupa, señaló:

Mas, precisamente, para apaliar tan relevantes atributos de la Administración, están, por el contrario, la subordinación del acto a la equidad y a la oportunidad, de un lado, y de otro a la “sindicabilidad” o control por un poder extraño a la función administrativa, pues de no ser así imperaría en todo caso el arbitrio del funcionario sin remedio alguno...

No obstante, a lo expuesto en la sentencia antes citada, luego de la Constitución de 1961, la obligación constitucional de establecer mecanismos

¹⁸ Hernández – Ron, J.M. *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*. Tomo I. Caracas: Tipografía Americana, 1937. Pp. 97 y 98. Citado por: Herrera Orellana, Luis Alfonso. La Potestad de Autotutela Administrativa. Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos... op. Cit, p.145

que permitan la protección de los particulares frente al inmenso poder otorgado a la administración a través del ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, sufrió un cierto estancamiento, y en su lugar se procuró justificar aún más la ejecutividad de los actos de la administración, así como, señalar los límites del juez contencioso administrativo al efectuar el control judicial de la Administración, en lugar de precisarse los límites en el ejercicio de tan poderosa facultad.

Posteriormente, en 1982, con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, se hizo una especial distinción entre actos administrativos y no administrativos, a los fines de precisar o limitar el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, al señalar que la Administración está habilitada para el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, sólo cuando se trata de actos administrativos los cuales llevan implícitos la satisfacción directa e inmediata de Intereses generales, mientras que los actos que no revisten carácter administrativo, no pueden ser ejecutorios por sí mismos toda vez que no implican la satisfacción directa de intereses generales.

De lo antes expuesto, se puede decir que ha simple vista la actividad de precisar y delimitar el ejercicio de la potestad bajo estudio, estaba bien encaminada y que sólo bastaba con que la misma ley definiera de manera clara y precisa la distinción entre actos administrativos y los no administrativos, de manera tal que se pudiera delimitar aquellos casos en la administración pudiera hacer uso o no de la potestad de autotutela administrativa; sin embargo, la definición dada por la ley in comento a los actos administrativos, no fue en nada útil, pues en lugar de precisar claramente las características y definición del acto administrativo, hizo una definición amplísima y nada clara sobre los actos administrativos, trayendo

como consecuencia que según la definición dada por la Ley *in comento* a través de su artículo 7, se pudieran incluir en la categoría de actos administrativos, todos los actos dictados por la administración, lo cual vino a agravar la situación.

Tal situación se ha mantenido hasta la fecha, sin que se haya producido algún cambio desde el punto de vista legal, a pesar de que algunos autores han referido en sus obras literarias las consecuencias jurídicas negativas de la atribución de la potestad de autotutela administrativa, en los términos antes expuestos.

Hoy día se puede decir que la autotutela administrativa en Venezuela, es entendida, en los términos y condiciones señalados por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Nº 5.663, de fecha veintiuno (21) de septiembre de 2005, caso: José J. Sinfontes Boet, la cual reza:

... La resolución atacada en el presente asunto, constituye un acto administrativo de efectos particulares dictado en ejecución de una de las facetas que comprenden la llamada potestad de autotutela administrativa, como es la consagrada en los artículos 81 al 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual ha sido definido tanto por la doctrina como por reiterada jurisprudencia de este Alto Tribunal como "...la potestad o poder de la Administración de revisar y controlar, sin intervención de los órganos jurisdiccionales, los actos dictados por el propio órganos administrativo, o dictados por sus inferiores. Tal potestad de autotutela se ve materializada en nuestro ordenamiento, a través del ejercicio de diversas facultades (sic), como son la posible convalidación de los actos viciados de nulidad relativa, a través de la subsanación de éstos; la revocatoria del acto, por razones de oportunidad e ilegalidad, siempre que no se originen derechos adquiridos o bien a través del reconocimiento de nulidad absoluta, y por último, mediante la corrección de errores materiales.

II. La Autotutela Administrativa

Una vez consideradas las distintas acepciones de las potestades administrativas y sus características, así como los antecedentes históricos en el Derecho Comparado y en Venezuela de la potestad bajo estudio, se pasará considerar y analizar los diferentes significados y tipos de la Autotutela Administrativa.

II.1 Concepto

Con relación al concepto de autotutela administrativa, resulta oportuno señalar que gran parte de la jurisprudencia y doctrina venezolana tienden a señalar a la autotutela administrativa como el poder o facultad que tiene la administración de revisar y corregir sus propios actos, en lo que Peña Solís denomina “automatismo conceptual”, que se ha repetido en muchos textos y artículo relacionados con el tema, tal tendencia conceptual carece de una verdadera fundamentación doctrinaria, lo cual ha traído como consecuencia la ampliación de la potestad bajo estudio, alejándose del significado o definición de la autotutela administrativa en la doctrina extranjera.

Para García de Enterría, la autotutela administrativa, es definida como la capacidad que tiene la administración como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *status quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos de recabar una tutela judicial,¹⁹ a esta definición se han acogido otros autores, quienes han coincidido en que se trata de la

¹⁹ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995, p.487.

exención de acudir a recabar la tutela judicial, pudiendo la administración tutelar sus propias pretensiones. No obstante en criterio de la autora, la autotutela administrativa, no debe ser considerada como una capacidad, tal y como lo señala García de Enterría, toda vez que la capacidad es una aptitud inherente o innata del sujeto que puede ser desarrollada en cualquier momento a voluntad de quien que la ostenta; en todo caso, la autotutela administrativa, debe ser considerada como una potestad (poder) que otorgado a la administración pública la habilita para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, sin necesidad de acudir a los órganos de justicia, el cual debe ser limitado, pues se trata de una herramienta dada a la administración, que no puede ser utilizada a discreción de ésta, sino bajo supuestos establecidos en la ley.

Tal y como se señaló al inicio de este punto, algunos autores venezolanos, entre ellos, Eloy Larez Martínez, definen a la autotutela administrativa como la potestad que tiene la administración pública para proceder por sí misma, sin necesidad de acudir a los tribunales, a declarar la extinción o reforma de los actos administrativos que considere total o parcialmente viciados por razones de merito o de legalidad;²⁰ lo cual involucra una actividad revisora y correctora, mientras que para otros, influenciados un poco más por la doctrina española, consideran que se trata del poder de actuar que tiene la administración sin la necesaria intervención de un tercero imparcial que le dé certeza y valor jurídico de título ejecutivo y ejecutorio a las manifestaciones de su voluntad (actos administrativos),²¹ así como, el poderío de salvaguardar y amparar los intereses públicos que son perseguidos como fines por la actividad administrativa, estando habilitada la Administración para autoasumir dicho patrocinio, en una especie de

²⁰ Martínez Larez Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª. Edición. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, 1983, pp.210-211.

²¹ Manuel A. Azancot Carvallo. *El Principio de Autotutela Administrativa*. Disponible en: <http://www.tecnioiuris.com/venezuela/hemeroteca/historico/el-principio-de-autotutela-administrativa-2484.html>

autonomía o paralelismo equiparativo a la actividad desplegada por los órganos jurisdiccionales en la producción de instrumentos con fuerza jurídica propia en la probable implementación material de lo dispuesto en dichos pronunciamientos; el cual se fundamenta en el Estado de Derecho y quien materializa el principio de legalidad, a través del cual la ley otorga a quienes ejerciten la función administrativa, dicho poderío.²²

La potestad de autotutela administrativa, hace que las demás potestades adquieran, un formidable alcance, ya que pueden ser ejercitadas y realizadas prácticamente sin la intervención de voluntades ajenas a las de la administración.²³

Sobre la base de lo antes expuesto, se puede concluir que la autotutela administrativa no es más que la potestad otorgada a la administración pública, por el ordenamiento jurídico, para hacerse justicia por sus propios medios, cuya justificación y alcance se verá más adelante.

II.2 Tipos de autotutela administrativa

Antes de mencionar y analizar los tipos de autotutela administrativa, es necesario acotar, que en Venezuela debido a la confusión conceptual que existe respecto a la potestad bajo estudio, y a los pocos señalamientos teóricos de la potestad de autotutela administrativa, lo que más abajo se señala como autotutela declarativa y autotutela ejecutiva, en Venezuela son considerados como notas características de los actos administrativos.

²² Carrillo Artilles, Carlos Luis. *La Imbricación de la Noción y Contenido de la Potestad de Autotutela Administrativa*. Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 Autores en Homenaje al Postgrado de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello. Tomo II. Paredes Editores. Caracas. 2007. pp.1022-1023.

²³ Fernando López Ramón: *Límites Constitucionales de la Autotutela Administrativa*. http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1988_115_057.PDF.

Hecha la acotación anterior, y siguiendo el enfoque dado a la autotutela administrativa, por la doctrina española, así como, los conceptos de autotutela administrativa, antes esbozados, debemos partir de la premisa, según la cual, la autotutela administrativa implica para la administración pública en primer lugar, la exención de la carga del juicio declarativo, y en segundo lugar, la carga del juicio ejecutivo. En tal sentido, se pueden distinguir dos tipos de autotutela administrativa, la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva, cuyos significados y alcances se desarrollarán a continuación.

Para Peña Solís, la Autotutela Declarativa consiste en la declaración emanada de la Administración Pública con la finalidad de tutelar sus propias situaciones jurídicas, a los fines de cuidar el interés público que le ha sido asignado por la ley, mediante la cual puede modificar, constituir o extinguir las situaciones jurídicas de los particulares sin necesidad del concurso de los órganos jurisdiccionales.²⁴

Para Carlos Luís Carrillo, la Autotutela Declarativa es aquella por medio de la cual la Administración Pública puede producir actos con fuerza intrínseca propia, denominados títulos ejecutivos, que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas de los particulares, mediante instrumentos que no requieren ser ratificados o refrendados para su validez por otros órganos del Poder Público.²⁵

²⁴ Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo Vol. III... op. cit.*, p. 59.

²⁵ Carrillo Artiles, Carlos Luis. *La Imbricación de la Noción y Contenido de la Potestad de Autotutela Administrativa... op. Cit. P. 65*

De los conceptos antes expuestos, se evidencia que la autotutela declarativa, otorga a los actos administrativos, la ejecutividad, en virtud de la cual obligan al inmediato cumplimiento, aunque el sujeto sobre el cual recae la obligación que emana del acto no esté de acuerdo con su contenido y legalidad; trayendo como consecuencia, que se revierta la carga de accionar, correspondiéndole a la parte afectada ejercer los recursos necesarios para impugnar o destruir la eficacia inmediata que por su sola fuerza alcanzan las decisiones administrativas, tal y como se ha señalado, lo cual en primera instancia no implica la suspensión inmediata de los efectos, toda vez que el acto se presume válido, razón por la cual debe surtir todos sus efectos, hasta que se demuestre lo contrario.

No obstante a lo anteriormente expuesto, algunos ordenamientos jurídicos, entre ellos, el ordenamiento jurídico venezolano, contemplan en el marco de la tutela judicial efectiva que los órganos jurisdiccionales competentes puedan de manera cautelar suspender los efectos del acto administrativo, cuya impugnación fue solicitada, cuando resulte evidente que el acto pueda causar un gravamen tal al administrado que no pueda ser reparado por la decisión definitiva, en caso de resultar favorecido con el fallo.

En conclusión, la ejecutividad del acto como expresión de la potestad de autotutela administrativa declarativa comporta dos situaciones, en primer lugar, que la carga que corresponde al particular afectado se limita a la interposición del recurso, en segundo lugar que la administración es quien tiene la obligación de aportar las pruebas que sirven de basamento al acto impugnado.

Ahora bien, en lo que respecta a la Autotutela Ejecutiva, Peña Solís, la define como la posibilidad que tiene la administración de ejecutar coactivamente la decisión, aún en contra de la resistencia del particular, quien está obligado a soportar dicha ejecución.²⁶

Para Carlos Luís Carrillo, es el poder de implementar los actos administrativos en la práctica por medios propios de ejecución que desprenden una fuerza externa que se impone irresistiblemente sobre los destinatarios del acto administrativo, inclusive mediante actuaciones coactivas ante la resistencia pasiva o activa del destinatario del acto administrativo, que se niega a cumplir voluntariamente lo dispuesto en el acto, sin necesidad de acudir a solicitar el concurso o participación de otro órgano del Poder Público.²⁷

Sobre la base de los conceptos antes expuestos, se puede evidenciar que la autotutela ejecutiva provee al acto de ejecutoriedad, según la cual el cumplimiento del acto puede ser exigido coactivamente, haciendo uso incluso de la fuerza pública, ante el eventual incumplimiento del particular sobre el cual recae los efectos del acto.

Asimismo, se puede aseverar que la autotutela ejecutiva va más allá de la autotutela declarativa, a la vez que se complementan, en el entendido que la primera necesita de la segunda y la segunda necesita de la primera, toda vez que la primera, la autotutela declarativa, exime a la administración de la obligación de recabar la tutela judicial, exigible para los particulares, en virtud

²⁶ Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo Vol. III... op. cit.*, p. 65.

²⁷ Carrillo Artilles, Carlos Luis. *La Imbricación de la Noción y Contenido de la Potestad de Autotutela Administrativa... op. Cit.* P. 65

del principio de paz jurídica; mientras que la segunda, la autotutela ejecutiva, faculta a la administración para el uso directo de su propia coacción sin necesidad de recabar apoyo de la coacción judicial; sin la autotutela declarativa la ejecutiva no tendría razón de ser, y sin la autotutela ejecutiva, la declarativa sería insuficiente ante un eventual incumplimiento voluntario de persona sobre la cual recae la obligación que emana del acto administrativo.

No obstante, a lo antes expuesto, los dos tipos de autotutela bajo estudio, tienen formas distintas de manifestarse, así García de Enterría señala que la autotutela declarativa se manifiesta a través de una declaración o un acto, mientras que la ejecutiva supone el paso al terreno de los hechos, del comportamiento u operaciones materiales, concretamente al uso de la coacción frente a terceros.²⁸

²⁸ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995, p. 493.

III. Marco Legal Regulatorio de la Potestad de Autotutela Administrativa en Venezuela.

III.1 Constitución

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no existe ningún artículo que haga mención expresa a la potestad de autotutela administrativa; sin embargo, se puede decir que el artículo 141 constitucional puede ser considerado como basamento legal del ejercicio de la potestad bajo estudio, al señalar:

Artículo 141: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

De la lectura del artículo antes citado, se desprende que la administración pública está obligada a ejercer sus principal actividad “servir a los ciudadanos y ciudadanas”, bajo una serie de principios, entre los que se destaca el principio de eficacia, en el entendido que la potestad bajo estudio es considerada una herramienta o mecanismo para lograr la eficacia con que debe funcionar las administración, según han justificado a lo largo de la historia los países regidos por el Sistema de derecho Continental o Civil.

III.2 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Con relación a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es necesario acotar, que al igual que el texto fundamental, no posee dentro de su articulado ninguna disposición que haga mención expresa a la potestad de autotutela administrativa; no obstante, algunos artículos están referidos a la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, las cuales en realidad son verdaderas manifestaciones de la potestad bajo estudio, a diferencia de lo sostenido por la mayoría de la doctrina y jurisprudencia patria, en la que se refieren a la ejecutividad y ejecutoriedad del acto, como cualidades esenciales de los actos administrativos.

Una vez hecha la acotación anterior, se pasará a analizar la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos a la luz de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el entendido que estas son manifestaciones directas de la Potestad de Autotutela Administrativa.

En tal sentido, el artículo 8 de la mencionada ley, señala respecto a la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, lo siguiente:

Artículo 8: “Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente.”

Respecto al artículo antes citado, cabe resaltar, tres aspectos importantes, a saber: en primer lugar, el hecho de que hace referencia a los

actos administrativos y no a los actos de la administración, es decir, que existen otros actos, que si bien son dictados por la administración, no revisten carácter de administrativos, lo cual implica que la ley debería definir, qué actos son administrativos y cuáles no lo son; en segundo lugar, la distinción que realiza al hacer referencia, sólo a aquellos actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, en cuyo caso cabría preguntar qué actos administrativos requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución y cuáles no, en tal sentido, debería existir un artículo dentro de la ley in comento, destinado a precisar por una parte los actos de la administración que tienen carácter de administrativos, y por la otra, los actos que siendo administrativos, requieren ser ejecutados mediante actos de ejecución, lo cual equivaldría a delimitar el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, a casos previamente establecidos en la ley. Sin embargo, de la lectura de la ley bajo análisis, no se evidencia la existencia de artículo alguno en el que se haga la necesaria distinción.

Por el contrario, el artículo 7 eiusdem, al hacer referencia la definición de acto administrativo, lo hace de una manera tan amplia y genérica, que en definitiva no precisa al acto administrativo, toda vez que de la lectura del mencionado artículo pareciera que el acto administrativo involucrara todos los actos emanados de la administración; lo cual, sin duda alguna resultó ser una concepción infructuosa, tanto para asegurar la legalidad de la actividad unilateral de la Administración como para lograr el respeto y garantía de los derechos y libertades ciudadanas, pues en principio, producto de la imprecisión conceptual del acto administrativo, así como, la no distinción entre actos administrativos que requieran ser ejecutados mediante actos de ejecución y los que no, la administración estaría habilitada para ejercer la potestad de autotutela administrativa en cualquier momento.

Y en tercer lugar, el hecho de que el mencionado artículo pareciera referirse únicamente a la ejecutoriedad de los actos administrativos, conocido como autotutela ejecutiva, en virtud de que sólo se refiere a los actos de ejecución que debe realizar la administración en el término establecido o inmediatamente a falta de éste; a diferencia de lo ocurrido en países como España en donde la Ley Orgánica de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hace mención expresa a la ejecutividad de los actos administrativos o autotutela declarativa, al señalar:

Artículo 57.1: “Los actos de la Administraciones Públicas sujetos de Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

Para Peña Solís, la falta de previsión expresa de la ejecutividad del acto administrativo (autotutela declarativa) en el citado artículo, obedece por una parte a que para el momento en que se promulga la ley, todavía el derecho administrativo venezolano se encontraba en un estadio de medio desarrollo y por la otra, a la confusión que siempre ha privado en la determinación de los cauces conceptuales en esta materia.

Asimismo, el referido autor sostiene, que a pesar de las fallas normativas de la ley in comento, no es posible utilizar una interpretación literal del artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para negar la existencia de la ejecutividad o de la autotutela declarativa, pues tal acción, constituiría un evidente error, por cuanto se soslayaría uno de los principios que debe tenerse en cuenta en todo proceso interpretativo, como es la plenitud del ordenamiento jurídico, y más aun significaría ignorar el carácter

sistemático del ordenamiento, que impone la intercolaboración normativa, tanto más en el propio seno de un determinado texto legislativo.²⁹

En tal sentido, se hace necesario realizar una interpretación sistemática de la ley in comento, atendiendo a los principios antes mencionados y al sentido finalístico de la ley bajo análisis, tal y como continúa sosteniendo el mencionado autor, quien hace referencia a algunos artículos, como el artículo 10 eiusdem, que prohíbe a la administración crear sanciones o modificar las ya previstas, lo cual demuestra por interpretación en contrario, que si bien, no puede modificar o crear sanciones, si las puede imponer, con lo cual se le permite incidir directamente sobre las situaciones subjetivas de los particulares.

Ahora bien, en criterio de la autora, a los fines de entender la existencia aunque no expresa de la autotutela declarativa, basta con señalar, como ya se ha señalado en el presente trabajo especial, que la autotutela declarativa (ejecutividad de los actos administrativo) y la autotutela ejecutiva (ejecutoriedad de los actos administrativos) son emanaciones o manifestaciones de una única potestad, denominada Potestad de Autotutela Administrativa, y en tal sentido, se complementan, razón por la cual si la ley le otorga expresamente, como en efecto lo hace, la facultad para ejecutar los actos administrativos, es imperioso inferir que aunque no le fue expresamente otorgada, también tiene la facultad de dictar actos ejecutivos, es decir, que produzcan efectos jurídicos desde la fecha en que se dicten, pues carece de toda lógica pensar lo contrario.

²⁹ Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo Vol. III... op. cit.*, p. 72.

Por otra parte el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo, señala:

Artículo 79: La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial.

De la lectura del artículo ante citado, se desprende que para que la autotutela ejecutiva, la cual comporta la ejecución forzosa de los actos administrativos, pueda ser ejercida lícitamente por la administración, se requiere que no exista una disposición legal expresa que se lo prohíba o se lo encomiende a los órganos judiciales, en cuyo caso no opera la autotutela in comento.

El artículo 80 de la ley bajo análisis, contempla los mecanismos conforme a los cuales debe operar la ejecución forzosa o autotutela ejecutiva, al señalar:

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

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

Como se puede observar, el artículo antes citado hace mención a dos tipos de mecanismos, los cuales atienden a dos supuestos distintos, el primero si se trata de actos que implican una ejecución indirecta por parte del obligado, es decir, aquellos actos que no requieren la voluntad del obligado para ejecutarse, y en segundo lugar, aquellos que deben ser ejecutados directamente por la persona sobre la cual recaen los efectos del acto.

IV. Justificación y Límites de la Potestad de Autotutela Administrativa

IV.1 Análisis de los diferentes aspectos que han justificado el ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa

El objetivo general del presente trabajo especial, es determinar la justificación y límites del ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano, para lo cual se hicieron las siguientes preguntas de investigación, ¿Existe alguna Justificación para el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa? y ¿Cuáles son sus límites dentro del Ordenamiento Jurídico venezolano?

En el presente capítulo, lo que se pretende es lograr el objetivo general, a través de las respuestas a las referidas preguntas, las cuales esperamos encontrar en el desarrollo del presente capítulo.

Recordando lo señalado en el capítulo referido a los antecedentes históricos de la potestad bajo estudio, luego de la Revolución Francesa nace una nueva administración y con ella el Derecho administrativo, el cual surge como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución Francesa, las cuales se oponían a las técnicas de gobierno del absolutismo.

Ahora bien, en la medida que ese infante (La Nueva Administración) fue dando sus primeros pasos, fueron surgiendo necesidades por parte de dicha administración, en el ejercicio de la función administrativa, lo cual condujo a la necesidad de implementar procedimientos expeditos para llevar a término dichas funciones, es allí donde entra en juego el Derecho Administrativo, a través del cual se le fueron otorgando a la Administración una serie de privilegios y potestades, que tenían por objeto permitir que ésta pudiera actuar sin trabas, es así como surge el poder de los poderes o como algunos llaman el privilegio de los privilegios, mejor conocida como potestad de autotutela administrativa, la cual tenía como finalidad que la propia administración pudiera tutelar sus derechos y pretensiones, sin la intervención de los jueces, potestad ésta, que además de fundamentarse en el hecho de permitir que la administración ejerciera su actividad administrativa sin mayores inconvenientes, también se fundamentaba en la experiencia francesa sobre el reinado de los jueces, por lo que se trató a toda costa de que los jueces no se entrometieran en los actos de la administración, de manera que no se repitiera la misma historia.

No obstante a lo anterior, las razones que justifican la existencia de dicha potestad no están del todo claras, es por ello, que con el presente trabajo especial, se pretende analizar algunas de las razones por las cuales la potestad bajo estudio ha sido implementada durante todo el devenir histórico

en los países regidos por el Sistema de Derecho Civil o Continental, entre ellos Venezuela.

En este sentido, se pasará a considerar cada uno de los aspectos que han justificado el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, empezando por el Principio de Legalidad y la Presunción de Legalidad.

IV.1.1 El Principio de Legalidad y la Presunción de Legalidad

A los fines de abordar este punto, se hace necesario explicar un poco los orígenes del principio de legalidad, lo cual por razones obvias, está íntimamente vinculado con origen del Derecho Administrativo y de su principal sujeto, la Administración Pública.

El Derecho Administrativo y la nueva Administración surgen luego de la Revolución Francesa y sobre los postulados que ésta propugnaba, la cual se erige como reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo, en el que la fuente de todo el poder era el monarca, por ser considerado el representante de Dios en la comunidad, mientras que los revolucionarios sostenían que la fuente de todo poder no está en ninguna instancia superior a la comunidad sino en ella misma, en su voluntad general y que la expresión legítima de ésta era la Ley General, la cual está llamada a determinar todo y cada uno de los actos singulares del poder y en consecuencia toda acción singular del poder debe estar justificada en una ley previa.

Según García de Enterría, la exigencia de una Ley previa parte de dos claras justificaciones, una más general y de base, según la cual la legitimidad del poder procede de la voluntad comunitaria, cuya expresión típica es la Ley, no admitiendo poderes personales, por la simple razón de que no hay ninguna persona por encima de la comunidad, en consecuencia, todo poder es de la Ley, toda la autoridad que pueda ejercitarse es la propia de la Ley. Sólo en nombre de la Ley puede imponerse obediencia; y la otra, es el principio técnico de la división de poderes, el ejecutivo se designa así, porque justamente su misión es ejecutar la ley, la distinción entre los poderes legislativos y ejecutivo, da al primero la preeminencia y limita al segundo a actuar en el marco previo trazado por la decisiones de aquel, es decir, por la Leyes.³⁰

Es así como surge el Principio de Legalidad, según el cual la Administración está sometida a la ley, la cual establece sus posibilidades de actuación, constituyéndose en el pilar fundamental de todo Estado de Derecho.

Para Araujo Juárez, el Principio de Legalidad es un mecanismo técnico de concreción de la potestades administrativas a favor de la Administración Pública, en virtud del cual se procede a una determinación y atribución de la potestad administrativa a través del ordenamiento jurídico administrativo a unos centros de poder, y esos centros de poder no son sino las autoridades administrativas en cualquiera de sus manifestaciones.³¹

³⁰ García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995, pp. 422-423.

³¹ Araujo – Juárez, José. *Derecho Administrativo. Parte General*. Manuales Universitarios. Ediciones Paredes. 2007. Caracas – Venezuela. P.649.

Asimismo, lo concibe García de Enterría quien señala que el principio de legalidad de la administración es un mecanismo técnico que atribuye potestades precisas a la Administración, definiendo cuidadosamente sus límites, en tal sentido toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley por ella delimitado, en consecuencia la Administración no puede actuar sin una atribución legal previa.³²

Ahora bien, partiendo de la premisa según la cual la Administración Pública está sometida al cumplimiento de ley, concebida ésta como emanación de la voluntad popular, de conformidad con el principio de legalidad y que en consecuencia la Administración no puede actuar sin una atribución legal previa; debe entenderse entonces, que todas las actuaciones de la administración pública se presumen legales, por cuanto no se concibe que ésta como parte del poder ejecutivo haga otra cosa distinta a su deber de ejecutar la ley.

Es por ello, que se dice que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, definida como aquella según la cual todo acto dictado por la administración ha sido dictado conforme a las normas jurídicas aplicables a la materia de que se trate.

Esta presunción de legalidad, si bien se trata de una presunción *iuris tantum* es la que le da vida a las manifestaciones de la potestad de autotutela administrativa, esto es, a la autotutela declarativa o ejecutividad de los actos administrativos y consecuentemente a la autotutela ejecutiva o

³² García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995, pp. 431.

ejecutoriedad de los actos administrativos, toda vez que al presumirse válidos los actos administrativos estos producen sus efectos desde la fecha en que se dicten y en caso de no ser cumplidos inmediatamente o en el término establecido, la administración está facultada para hacerlo cumplir coactivamente.

Para muchos el principio de legalidad y la presunción de legalidad derivada de la aplicación del primero, constituyen la justificación o la razón por la cual es otorgada a la potestad bajo estudio, pues viéndolo así, pudiera no tener sentido que la administración tenga que recabar la tutela de los órganos jurisdiccionales, siendo que sus actos siempre serán fundamentados en la ley, por lo que una revisión previa de los tribunales en dichos asuntos, sería una pérdida de tiempo.

Así, la necesidad del principio de presunción de legalidad, fue puesta de manifiesto a través de la jurisprudencia al señalar:

Ello porque la presunción de legitimidad tiene por fundamento la preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la Actividad de la Administración Pública, siendo así que la ejecutoriedad responde al mismo principio: la rapidez de la acción para el logro del bienestar público.³³

No obstante a lo anterior, se debe tener en consideración que la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos, es una presunción *iuris tantum* y que en consecuencia admite prueba en contrario, lo cual implica que la Administración en determinados momentos ya sea voluntaria o involuntariamente, puede actuar al margen de la ley.

³³ Sentencia de la Corte Federal, de fecha 09-08-1957. Citada por: Araujo – Juárez, José. *Derecho Administrativo. Parte General*. ... op. Cit, p.500.

Por otra parte, tal y como se ha referido anteriormente, las leyes o ley general, son la expresión de la voluntad general como sostiene Rousseau, entonces si estas leyes emanan del pueblo, no tendría sentido que el pueblo actúe en contravención a la ley, sin embargo los particulares si deben recabar la tutela de los órganos jurisdiccionales.

Es decir, las Administraciones Públicas están conformadas por una serie de personas que aún formando parte de la comunidad están llamadas a ejercer cargos de autoridad, que a su vez tienen una serie de atribuciones legalmente establecidas, las cuales deben ser cumplidas en estricto apego a la ley; por otra parte, tenemos a la sociedad o comunidad, conformada por una serie de personas que hacen vida en ella, quienes están llamadas a convivir respetando la constitución y la ley, de manera tal que se pueda lograr una convivencia sana. Ambos grupos, tiene una serie de principios rectores de su actividad, en consecuencia se presume que tanto un grupo como el otro actuarán siempre conforme a los principios establecidos constitucional y legalmente. Sin embargo la presunción de legalidad sólo es aplicable a los actos de la administración que tienen el carácter de administrativos (carácter éste que no está bien definido en el ordenamiento jurídico venezolano) y no así para actos o actividades desarrolladas por los particulares.

No es objeto del presente análisis tratar de justificar una presunción de legalidad respecto a los acto o actividades de los particulares, sino de hacer ver que la Administración Pública al ser ejercidas por personas quienes en determinado momento pueden atender a situaciones subjetivas, similar a lo que pasaba con el monarca durante el régimen absolutista, también se

puede equivocar, por lo que dichos actos también deberían estar sometidos a la tutela de los tribunales competentes, a la vez que se evitan daños que puedan ocasionar responsabilidad patrimonial al Estado.

En consecuencia, el principio de legalidad, si bien es considerado el pilar fundamental del estado de derecho y un mecanismo técnico de atribución de potestades entre ellas la potestad bajo estudio, éste no puede ser considerado la justificación o razón de ser de la potestad de potestades (la autotutela administrativa).

IV.1.2 Principio de Representatividad

Es bien conocido que en los Sistemas Democráticos, entre ellos el venezolano, las autoridades de las administraciones públicas son elegidas popularmente, a través del ejercicio constitucional del voto, ya sea de forma directa, como es el caso venezolano, o de forma indirecta como sucede por ejemplo en Inglaterra, en donde rige el Sistema Parlamentario.

De esta manera surge el principio de representatividad, según el cual las autoridades elegidas por el pueblo en ejercicio de su soberanía ejercen la representación política de ese pueblo.

La elección popular de dichas autoridades los legitiman para el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas, así pues el presidente, los gobernadores, alcaldes, concejales, etc., se encuentran habilitados para representar al pueblo a través de sus acciones, las cuales en virtud del

principio de legalidad deben estar ajustadas a derecho, es decir, que su actuación debe estar sometida a lo expresamente previsto en la ley.

En consecuencia las acciones ejercidas por quienes ejercen cargos de elección popular vendrían a valer como actuaciones del propio pueblo, situación esta que ha servido de base para justificar el ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa, toda vez que se entiende que si la comunidad eligió, a través del voto, a las personas llamadas a ejercer cargos de autoridad, los actos emanados de dichas autoridades se entenderán legítimos.

No obstante, a este razonamiento debe agregarse los señalados en el punto correspondiente a la presunción de legalidad, estos es, que aunque las autoridades administrativas sean elegidas popularmente y su actos sean legítimos en virtud de esa elección popular, aunado al hecho de que su actuación debe ajustarse al principio de legalidad administrativa, puede suceder que las referidas autoridades, actúen al margen de la ley, por lo que en todo caso sus actos deberían estar sometido a un control previo por parte de los órganos jurisdiccionales competentes.

En todo caso, el principio de representatividad no debería extenderse hasta justificar la legitimidad de los actos dictados por las autoridades administrativas, pues tal principio sólo sirve para justificar o legitimar a las personas elegidas por el pueblo, para que ejerzan cargos administrativos, en tal sentido no debe abusarse de tal principio, para pretender justificar el ejercicio de la potestad bajo estudio.

En este sentido, resulta oportuno citar lo señalado por García de Enterría con relación al principio bajo análisis:

... El mecanismo de la representación política tiene su aplicación característica en las cámaras legislativas; no resulta propiamente de aplicación como consecuencia de la elección democrática de los titulares del ejecutivo o de las entidades territoriales- mucho menos a toda la miríada de funcionarios a quienes con la formula directa o indirectamente democráticos parece aun pretende extenderse el mismo principio representativo...

Del párrafo antes citado, se desprende que el principio de representatividad política, sólo es aplicable al caso del poder legislativo y no así a los titulares del ejecutivo.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, se puede concluir con relación a este punto, que en definitiva el principio de representatividad política no puede servir de justificación al ejercicio de la potestad de autotutela administrativa y en consecuencia justificar la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, toda vez que en primer lugar y partiendo de lo señalado por García de Enterría, el principio de representatividad política sólo es aplicable a los cargos del poder legislativo (diputados) y no así a los cargos que si bien son electos democráticamente forman parte de ejecutivo, y en segundo lugar, al hecho de que en todo caso la legitimación de la que gozan es para el ejercicio del cargo para el cual fue elegido, la cual no debe abarcar todos los actos que emanen de dichas autoridades.

IV.1.3 El principio de eficacia

Como se señaló anteriormente el principio de eficacia es uno de los principios rectores de la actividad administrativa, así lo señala el artículo 141 constitucional:

Artículo 141: La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia...

Según Anzola Spadaro, la eficacia por sí misma, supondría la continuidad en la prestación de los servicios públicos, la calidad del servicio y la respuesta oportuna a las solicitudes de los administrados y en fin la satisfacción de los intereses generales.³⁴

Algunos consideran, que el principio de eficacia conforme al cual debe actuar la administración, justifica que a la misma se le otorgue la potestad de autotutela administrativa, pues en el ejercicio de ésta la administración no perdería tiempo en someter sus pretensiones a la aprobación previa del juez, de lo contrario la satisfacción de los intereses generales por parte de la administración, pasarían a un segundo plano.

Al respecto, Sánchez Morón señala lo siguiente:

...durante mucho tiempo el mito de la eficacia indiferente, tan frecuentemente utilizado como justificación jurídica de la libertad de acción administrativa, ha convivido con una administración

³⁴ Anzola Spadaro, Karina. *Los Privilegios de la Administración Pública y su justificación final*. Revista de Derecho Administrativo N° 19. Caracas. Editorial Sherwood, 2004.

evidentemente ineficaz; incluso podría decirse, exagerando un poco la nota, con una Administración indiferente a la eficacia (...) El principio de eficacia de la Administración debe tener su concreción jurídica en otros aspectos de la organización y de la acción administrativa, que podrán afectar a situaciones de privilegio y descontrol dentro y fuera de la Administración, a pretendidos derechos adquiridos y aún al ejercicio de derechos e intereses legítimos en ocasiones. En otros términos, dicho principio legitima la adopción de decisiones racionalizadoras de la organización administrativa e incluso podría invocarse contra actuaciones discrecionales de la Administración junto a la infracción de otros principios generales, como los de la igualdad, proporcionalidad, imparcialidad, etc. (...) Pero esta doctrina jurisprudencial expuesta, difícilmente podrá servir de justificación para limitar la efectividad de las garantías judiciales ...

Por otra parte resulta oportuno señalar, que existen otros sistemas de derecho, como por ejemplo el Anglosajón, donde a pesar de no valerse de la potestad de autotutela administrativa, la administración no deja de ser eficaz en un porcentaje mucho mayor que el de países regidos por el sistema de derecho continental, como es el caso de Venezuela.

En tal sentido, es imperioso concluir que el principio de eficacia no puede ser considerado como justificativo del ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, en el entendido que para sea considerado la razón de ser de la potestad bajo estudio, debería existir una relación de dependencia claramente precisada, en donde se pueda decir, que sin la potestad de autotutela administrativa no habría eficacia, o que toda administración que goza de la potestad in comento es totalmente eficaz, lo cual es evidentemente falso.

IV.1.4 El Interés General

A los fines de abordar este punto, es necesario revisar los antecedentes históricos del interés general, los cuales se remontan hasta el siglo XVIII en Francia cuando se rompe con la noción de bien común, la cual era empleada por el antiguo régimen y equivalía a lo que hoy representa el interés general para la Administración, con la diferencia que el bien común tenía connotaciones más religiosas; con la nueva concepción política del Estado, luego de la Revolución Francesa, se decide romper con la noción de bien común, para sustituirla por la de interés general, la cual representaba un concepto más objetivo y material que el de bien común, que era más subjetivo y espiritual.

Es así, como la Revolución Francesa marcó una nueva etapa, en donde el derecho se convierte en el instrumento por medio del cual se deben conciliar todos los intereses opuestos existentes en la sociedad y nace una nueva concepción de poder donde se enmarca la nueva noción de interés general, en el bien está en la Ley como expresión de la voluntad general.

A partir de ese momento histórico nacen dos concepciones de interés general, por una parte la utilitarista, la cual se basaba en el modelo según el cual no se requiere la intervención del poder público para regular las relaciones entre los individuos, toda vez que la mejor manera de conseguir la satisfacción del interés general es la de trabajar para que cada individuo satisfaga sus propios intereses, con esta concepción, el Interés General va ligado a la prosperidad económica; y por la otra, a la concepción liberal, que basada en la teoría de Rousseau, sostiene que no existe interés común, sin que el interés personal se borre ante la ley y que además el Estado regule la sociedad para la realización de esos fines. La actividad desplegada con el

objetivo de conciliar estas dos concepciones, es lo que trae como resultado que algunos Estados implementen políticas más liberales o por el contrario más intervencionistas.

Actualmente se sigue la tradición, según la cual, para conseguir la satisfacción del interés general la administración debe gozar de una serie de privilegios y poderes exorbitantes, es decir, que solamente se pueden permitir las desigualdades entre la administración y los particulares, si se acepta que la administración protege el interés general, suponiendo que la sumisión de la administración al interés general, es la máxima garantía del ciudadano frente a la actuación de la administración.

Es así, como el interés general se configura en otra de las razones que justifican el ejercicio de la potestad de autotutela, por ser la satisfacción del Interés General la actividad fundamental de la Administración Pública, y en tal sentido se propone que en tanto la Administración, se encuentre actuando en beneficio, protección o satisfacción de los intereses generales, en ese sentido estará actuando investida con la potestad de autotutela administrativa, en virtud de que lo que ha todos nos interesa (Interés General) requiere que la administración actúe sin dilaciones.

Para Anzola Spadaro, el Interés General, es la justificación final del ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, pues es de tal importancia para el Estado el cumplimiento y la satisfacción de los intereses generales, que se justifica que la administración pueda actuar con libertad, sin necesidad de obtener habilitación judicial.

No obstante, el Interés General como justificación y a la vez límite de la potestad de autotutela administrativa, tiene un problema, su imprecisión conceptual, pues estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado, al respecto señala Nieto, que los intereses generales no están objetivamente definidos y son de difícil determinación, al variar en infinidad de circunstancias. En tal sentido, su determinación será siempre casuística, y dependerá en gran medida, de la labor del legislador, en todo caso, del juez como intérprete de la ley.

Asimismo, resulta oportuno traer nuevamente el ejemplo del sistema de derecho Anglosajón, el cual carece de la potestad de autotutela administrativa, por lo que la Administración sí debe acudir ante los tribunales a los fines de que estos previo estudio del caso y tomando como premisa el interés general, declare si la Administración en caso de incumplimiento por parte de los particulares de algún acto emanado de ella, tiene la potestad para ejecutar o no el acto, es decir, que la fuerza del acto administrativo es la fuerza de la ley que aplica, por lo que en caso de incumplimiento lo procedente es que la administración acuda ante los tribunales como cualquier otro particular; sólo se justifica una actuación contraria a lo supra mencionado, cuando se trate de situaciones de emergencia que ameritan la protección inmediata de los derechos e intereses de otra persona y cuando se trate de temas de seguridad en la prevención y la persecución del delito por parte de la policía, casos en los cuales se debía rendir cuentas al juez inmediatamente a los fines de justificar la necesaria actuación.

Sin embargo, se conoce, según algunos especialistas del Derecho Inglés, que las potestades reconocidas a las Administraciones, así como, los actos normativos y particulares emanados de éstas, han ido aumentando considerablemente a partir de la segunda mitad del siglo XX, motivado entre

otras cosas, por el aumento de las necesidades y del reconocimiento de nuevos derechos a los particulares.

Ahora bien, la diferencia de lo ocurrido en el sistema Inglés y lo ocurrido en países regidos por el sistema de derecho continental, es que en el caso inglés el aumento de esos actos normativos y particulares de la administración (legislación subordinada), que llevaron consigo la asunción de privilegios y prerrogativas similares a la autotutela administrativa, se produce de manera progresiva y justificada en virtud de la circunstancias sociales y económicas y no por conveniencia o utilidad del grupo dominante en un determinado momento histórico.

En criterio de la autora, es evidente que la satisfacción del interés general es el objetivo principal de la administración, quien debe esforzarse al máximo por lograrlo, pues esa sin duda es su razón de ser, pero esa satisfacción, debe tener como premisa el respeto y cumplimiento de la leyes y ante todo la garantía del respeto a los derechos de los ciudadanos, razón por la cual la actuación de la administración debería estar en todo momento, salvo en situaciones de emergencia comprobada, sometida al control previo de los tribunales, pues ésta sería la verdadera garantía de los ciudadanos ante la actuación de la administración pública.

En cuanto a la pregunta de si existe alguna justificación absoluta para el ejercicio de la autotutela administrativa, es imperativo decir que no, pues a pesar de que el interés general es el que cobra más fuerza, por tratarse del objeto principal del Estado, quien debe actuar con libertad y sin mayores trabas para lograr la satisfacción de ese interés general, se debe considerar que el interés general, es una justificación muy inestable, como

consecuencia de lo impreciso de su noción, que en ocasiones puede considerarse peligroso en lo que al ejercicio de la potestad bajo estudio se refiere, en tanto y en cuanto no se precise con exactitud ante qué situaciones consideradas de interés general puede la administración actuar en ejercicio de la potestad administrativa, a los fines de garantizar la seguridad jurídica a la vez que se evita que se dé un mal uso de la referida potestad so pretexto de ser empleada bajo supuestos de interés general.

IV.2 Análisis de los Límites al Ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa

Visto y analizados los distintos aspectos que a lo largo de la historia han justificado el ejercicio de la Potestad de Autotutela Administrativa, se pasará a considerar los límites de la potestad *in comento* dentro del ordenamiento jurídico venezolano.

Ahora bien, a los fines de abordar este punto, es necesario recordar que en el ordenamiento jurídico venezolano, la ejecutividad y ejecutoriedad son consideradas notas características de los actos administrativos, cuando en realidad deberían ser consideradas como manifestaciones directas de la potestad de autotutela administrativa, tal y como se ha dejado sentado a lo largo del presente trabajo especial; mientras que la doctrina y la jurisprudencia mayoritaria ha sostenido que la potestad bajo estudio se refiere únicamente al poder otorgado a la administración para revisar de oficio o a instancia de parte interesada sus propios actos, ya sea para sujetar su actuación al principio de legalidad o para evaluar las razones de oportunidad o conveniencia en cuanto a lo ordenado en la dispositiva del

acto, disponiendo a tales efectos, de la potestad revocatoria, de la potestad convalidatoria y de la potestad correctiva.

En criterio de la autora, la potestad de autotutela no debe ser identificada directamente con la potestad de revisión, pues en todo caso ésta última debe ser considerada como una consecuencia o manifestación indirecta del ejercicio de la potestad bajo estudio, toda vez que se debe tener claro que la potestad de autotutela administrativa, tal y como su nombre lo indica, es el poder que tiene la administración de autotutelarse en sus derechos y pretensiones incluso las innovativas del *status quo*, sin necesidad de acudir a los tribunales a los fines de que se le declare un derecho o la procedencia de una pretensión; la cual trae consigo dos consecuencias o manifestaciones directas, a saber: la autotutela declarativa o ejecutividad de los actos administrativos y la autotutela ejecutiva o ejecutoriedad de los actos administrativos, luego y sólo ocasionalmente pudiera darse que la administración pueda revisar aún de oficio los actos dictados en ejercicio de la potestad *in comento*, pues es lógico pensar que si tiene la potestad para dictarlos sin la intervención de un tercero (órganos jurisdiccionales) también debe tener la facultad de revisarlos en lo que sería una especie de autotutela revisoría o de segunda potencia.

Dicha autotutela revisoría o de segunda potencia, se manifiesta en Venezuela con la prohibición que tenían los jueces contencioso-administrativos de examinar los actos de la administración, que en forma previa no hubieran sido recurridos por el particular afectado, a través de los recursos administrativos, esto es sin el previo agotamiento de la vía administrativa, de conformidad con previsto en el artículo 124, numeral 2 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, situación ésta que cambió luego de que el agotamiento de la vía administrativa fuera

considerado como violatorio del derecho a la tutela judicial efectiva , razón por la cual se optó por establecer el agotamiento opcional de dicha vía, de manera tal que quedara a potestad del interesado agotarla o no, antes de acceder a los órganos jurisdiccionales, constituyéndose así, el carácter opcional de la vía administrativa en un límite a la potestad revisora de la Administración.

Aclarado lo que debe ser considerado como potestad de autotutela administrativa y lo que constituye la autotutela revisoría o de segunda potencia, se pasará a considerar los límites de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos como manifestaciones de la potestad bajo análisis, comenzando por señalar que el límite principal de la potestad *in comento*, lo constituyen la garantía de los derechos de los ciudadanos establecidos en la constitución y en la leyes, que obligan al establecimiento de una serie de parámetros, presupuestos, formalidades, en cuanto al ejercicio de la potestad de autotutela administrativa.

Es en virtud de la obligación antes señalada, que en las dos últimas décadas del pasado siglo a través de la doctrina y la jurisprudencia patria, se fueron equilibrando los derechos y libertades básicas de los ciudadanos frente a la comprensión autoritaria de la potestad de autotutela administrativa, labor que fue desempeñada en gran parte por los tribunales contencioso-administrativos, los cuales comenzaron bajo la vigencia de la derogada Constitución de la República de Venezuela de 1961, a crear un sistema de garantías judiciales para los particulares frente a la actuación de la administración, al tratar temas como las medidas cautelares, la responsabilidad patrimonial del Estado, el control de las omisiones administrativas, los criterios de admisibilidad, entre otros, a la par de la creación de un sistema de protección judicial similar en el ámbito de control

de la constitucionalidad de los actos dictados en el ejercicio del poder público.³⁵

Dicha actividad desplegada por los tribunales contencioso-administrativos, generó cambios importantes en el Derecho Administrativo, dirigidos a que la autotutela administrativa en realidad contribuyese a hacer más eficiente la tarea de la Administración en la satisfacción del interés general, pero garantizando al mismo tiempo la seguridad jurídica y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas.

No obstante, la actividad que fue desplegada por los órganos jurisdiccionales durante las dos últimas décadas del siglo pasado, cuyo propósito era ir equilibrando los derechos y garantías de los ciudadanos frente al ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, ha sido mermada, pues en lugar de irse reforzando los mecanismo de protección de los derechos y garantías constitucionalmente consagrados, frente al actuar de la administración, se ha venido reforzando la comprensión autoritaria de la potestad bajo estudio.

Por otra parte, agrava la situación el hecho de que desde el punto de vista legislativo, no ha existido ninguna aporte tendente a delimitar con mayor precisión el ejercicio de la potestad in comento, pues como se señaló anteriormente, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pudo haber hecho un gran aporte al precisar con exactitud qué actos de la administración tienen el carácter de administrativos y cuáles no, en lugar de hacer un distinción superficial y vacía, a la vez que estableció una noción de

³⁵ Herrera Orellana, Luis Alfonso. La Potestad de Autotutela Administrativa. Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos y de los contratos administrativos... op. Cit, p.165.

actos administrativos que peca de imprecisa, según la cual pareciera que todos los actos de la administración poseen el carácter de administrativos, habilitándola para que ejerza la potestad de autotutela administrativa en la mayoría de los casos.

De lo anteriormente expuesto, se colige que la potestad de autotutela administrativa no posee dentro del ordenamiento jurídico límites específicos, no obstante, tal y como lo señala el Prof. Carlos Luis Carrillo, existen límites inherentes a su propia naturaleza, a saber:

... los confines referidos a la Autotutela Declarativa son: 1) Debe respetarse el Principio de Legalidad y el cumplimiento de todos los elementos formales del acto administrativo. Ya que se prohíbe toda forma de arbitrariedad; 2) Debe provenir lapidariamente de un procedimiento constitutivo de primer grado, en cual debe estar involucrado el interesado, al efecto que ejerza efectiva e integralmente su derecho a la defensa, a través de toda la gama de constelación de situaciones que garanticen ese espectro protectivo; 3) Debe materializarse la notificación formal del acto administrativo, para que una vez conocido por el destinatario goce del carácter de título ejecutivo; 4) Existe la inviabilidad que la Administración vuelva contra su dicho, por vía revocatoria, si se ha creado derechos subjetivos o expectativa de derechos en cabeza del destinatario, salvo que se trate de vicios de nulidad absoluta, ya que nadie puede pretender la producción de efecto jurídico alguno sobre una base irrita que contraría al orden público y vaya en desmedro del interés general. (...) Del mismo modo se imponen unos límites al ejercicio de la Autotutela Ejecutiva: 1) No procede ejecución forzosa sobre acreencias de cumplimientos patrimoniales de la Administración que sean exigibles al particular destinatario del acto, ya que en estos supuestos, es indefectible que la ejecutoriedad sea a través de un órgano jurisdiccional y no directamente por la administración; 2) Si la ley impone una prohibición de ejecución directa al otorgar expresamente su ejecución a una autoridad judicial.³⁶

³⁶ Carrillo Artiles, Carlos Luis. *La Imbricación de la Noción y Contenido de la Potestad de Autotutela Administrativa...* op. Cit. pp.1032-1033

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, se puede concluir, que a Venezuela le falta mucho camino por recorrer en el establecimiento de los límites de la potestad bajo estudio, los supuestos de procedencia, así como en la justificación de su reconocimiento dentro del sistema jurídico venezolano, con apoyo en razones prácticas o de gerencia pública.

Para lograr tal cometido, es necesario el trabajo conjunto de los tribunales a través de la jurisprudencia y del poder legislativo, a través de la reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos y la definitiva promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues no es posible que una potestad de tal importancia como lo es la potestad de autotutela administrativa, que por demás implica la única excepción al principio de rango constitucional de paz jurídica, no se encuentre limitado claramente su ejercicio, ni los supuestos bajo los cuales la administración estaría habilitada para actuar investida de tal potestad, es sin duda una falla grave que debe ser subsanada lo antes posible, a los fines de brindar seguridad jurídica y proveer a los particulares mayores garantías de respeto y protección de sus derechos constitucionales.

V. CONCLUSIONES

1. La Potestad de Autotutela Administrativa surge a finales del siglo XVIII, paradójicamente, en el seno de una nueva administración cuyos ideales eran la libertad y la igualdad ante la ley, cuando el Derecho Administrativo, disciplina también novedosa, otorga a las administraciones públicas de los países regidos por el Sistema de Derecho Continental o Civil, una serie de potestades y privilegios, entre ellos, la potestad bajo estudio, a través de la cual se faculta a la administración para autotutelarse en sus derechos y pretensiones sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales a recabar la tutela judicial a diferencia de los particulares, quienes si están obligados en virtud del principio de paz jurídica, a recabar la tutela judicial de los tribunales.

2. La Potestad de Autotutela Administrativa se manifiesta de dos formas, primer lugar, a través de la autotutela declarativa o ejecutividad de los actos administrativos, conforme a la cual la administración dicta actos administrativos, con el objeto de satisfacer intereses generales, mediante los cuales puede modificar, constituir o extinguir situaciones jurídicas sin la necesidad del concurso de los órganos jurisdiccionales; y segundo lugar, a través de la autotutela ejecutiva o ejecutoriedad de los actos administrativos, definida como la posibilidad que tiene la administración de ejecutar coactivamente los actos que ella dicte en ejercicio de la autotutela declarativa.

3. En Venezuela la Potestad de Autotutela Administrativa se comienza a ejercer a partir del siglo pasado, al adoptar el Derecho Administrativo aplicable, en primera instancia, en los países europeos regidos por el Sistema de Derecho Civil, y que progresivamente fueron adoptando algunos

países del nuevo continente. En tal sentido, se trató de una adopción que no implicó un estudio racional sobre la necesidad de hacer uso de una potestad de tal envergadura, el alcance que esta debería tener, sus límites y bajo que circunstancias específicas debía ser ejercida, trayendo como consecuencia que la administración en casi todas sus actuaciones estuviera habilitada para tutelar por sí misma sus actos sin necesidad de acudir a los tribunales, en una concepción amplísima de la referida potestad.

4. Seguidamente la Constitución de 1925 otorga a la Corte Federal y de Casación la competencia para controlar las actividades administrativas, estableciéndose así, las bases del contencioso administrativo, el cual adquiere consolidación definitiva a través de la constitución de 1961. La Corte Federal y de Casación en el ejercicio de tales competencias, trato de equilibrar el ejercicio de la potestad bajo estudio, a través de sus fallos. No obstante, dicha actividad equilibradora y creadora de mecanismos de protección de los particulares frente al inmenso poder otorgado a la administración a través de la autotutela administrativa, sufrió cierto estancamiento luego de la Constitución de 1961, y en su lugar se procuró justificar aún más la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos de la administración.

5. Actualmente en Venezuela, la Potestad de Autotutela Administrativa es concebida erradamente por la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia, como la facultad que tiene la administración de revisar de oficio o a instancia de parte sus actos, pudiendo modificarlos o revocarlos, en ejercicio de las potestades de revisión, convalidación y revocatoria, a la vez que se concibe la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, como notas características de los actos administrativos ; cuando en realidad debería ser entendida, como la facultad que tiene la administración para autotutelarse sus situaciones jurídicas sin necesidad de recabar la tutela judicial, la cual se

manifiesta a través, de la autotutela declarativa o ejecutividad de los actos administrativos y la autotutela ejecutiva o ejecutoriedad de los actos administrativos. Ahora bien, la facultad que tiene la administración de revisar sus actos, no puede ser considerada como la única forma que tiene la potestad de autotutela administrativa de manifestarse, pues ni es la única, ni es la que mejor expresa su significado.

En todo caso, la revisión de los actos administrativos puede ser considerada como una manifestación indirecta de la potestad de autotutela administrativa, incluso como una potestad independiente que evidentemente y sin duda alguna se deriva de la primera.

6. El ordenamiento jurídico venezolano brinda muy poca información respecto al alcance, límites y supuestos en los que la administración pueda ejercer la potestad de autotutela administrativa, de hecho no existe ningún artículo en la Ley de Procedimientos Administrativos, que haga mención expresa a potestad bajo estudio; sin embargo, se pueden observar algunas disposiciones relativas al acto administrativo y a la ejecutividad y ejecutoriedad como notas características de los mismo, que pecan de insuficientes, pues a pesar de establecer que los actos administrativos son los únicos que gozan de ejecución por parte de la administración, no se establece con precisión qué son actos administrativos, por el contrario se hace una definición vaga e imprecisa, que en nada ayuda a la delimitación del ejercicio de la potestad de autotutela administrativa.

7. En consecuencia no existen límites legales claros y precisos para el ejercicio por parte de la administración de la potestad *in comento*, más allá de los límites inherentes a su propia naturaleza tales como el principio de legalidad, el procedimiento constitutivo previo, entre otros.

8. Existen varios aspectos que a lo largo de la historia han servido para justificar el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa, tales como el principio de legalidad y la presunción de legalidad, el principio de eficacia , el principio de representatividad y el interés general. Luego de analizados cada uno de esos aspectos, se puede decir que ninguno de ellos constituye la justificación final o absoluta del ejercicio de la potestad bajo análisis; sin embargo, se puede decir, que la recobra más fuerza es la del interés general, pero que no puede ser considerada una justificación absoluta, por cuanto el interés general tiene la particularidad de ser un concepto jurídico indeterminado, que no puede ser precisado pus varia en infinidad de circunstancias. En todo caso, se hace necesario una eficiente labor legislativa, a través de la cual se establezcan parámetros que permitan identificar en que situaciones que involucren intereses generales, la administración estaría habilitada para dictar actos ejecutivos y ejecutorios en ejercicio de la potestad de autotutela administrativa.

9. Es evidente que a Venezuela le falta mucho camino por recorrer, en cuanto al establecimiento de los límites, justificación y supuestos de procedencia de la potestad de autotutela administrativa; para lo cual se hace necesario el trabajo mancomunado de los tribunales contencioso – administrativos y del poder legislativo, para definir con la mayor exactitud posible los puntos antes señalados, a la vez que se refuercen los mecanismo de protección de los derechos de los ciudadanos frente a la actividad de la administración.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Araujo Juárez, José: Derecho Administrativo, Parte General. Manuales Universitarios. Ediciones Paredes. Caracas – Venezuela. 2007.
- Azancot Carvallo, Manuel A.: El Principio de Autotutela Administrativa.
<http://www.tecnoiuris.com/venezuela/hemeroteca/historico/el-principio-de-autotutela-administrativa.html>.
- Brewer Carias, Allan; Chavero Gazdik, Rafael J.: Ley Orgánica de Administración Pública. Colección de Textos Legislativos N° 24, 2ª Edición, Caracas, 2007.
- Brewer Carias, Allan; Luís A. Ortiz Alvarez: Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996). Editorial Jurídica Venezolana. Primera Edición. Colección Jurisprudencia N° 4. Caracas 2007.
- Carrillo Artiles, Carlos Luís: La Imbricación de la noción y contenido de la Potestad de Autotutela de la Administración en Venezuela. Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad católica Andrés Bello. Tomo II. Ediciones Paredes. Caracas- Venezuela. 2007.

- Fernando López Ramón: Límites Constitucionales de la Autotutela Administrativa.
http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1988_115_057.PDF.
- Franch I Saguer, Marta: El Interés Público: La Ética Pública del Derecho Administrativo.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1632/21.pdf>.
- García de Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón: Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1995.
- Herrera Orellana Luis Alfonso: La Potestad de Autotutela Administrativa: Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos y de los Contratos Administrativos. Ediciones Paredes. Caracas – Venezuela. 2008.
- Larez Martínez, Eloy: Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición, Caracas 1983.
- Peña Solís, José: Manual de Derecho Administrativo Vol. I. Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Estudios Jurídicos. Caracas/ Venezuela / 2006.

- Peña Solís, José: Manual de Derecho Administrativo Vol. III. Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Estudios Jurídicos. Caracas/ Venezuela / 2006.
- Spadaro Anzola, Karina: Los Privilegios de la Administración Pública y su justificación final. Revista de Derecho Administrativo, Nº 19. Editorial Sherwood.
- Roberto Valdez, Blanco: La Configuración del Concepto de Constitución en las experiencias revolucionarias francesas y norteamericanas. Universidad de Santiago de Compostela. Barcelona. 1996.
- Sánchez Obregón, Lourdes: Los Orígenes de la Monarquía. <http://www.correodelmaestro.com/anteriores/2004/diciembre/2anteaula103.htm>.
- García de Enterría, Eduardo: Revolución Francesa y Administración Contemporanea. Taurus Ediciones, S.A..Madrid. 1972.