

## **La imbricación de la noción y contenido de la Potestad de Autotutela de la Administración en Venezuela.**

**Carlos Luis Carrillo Artiles\***

### SUMARIO

A MANERA DE INTROITO. PLATAFORMA HISTÓRICA DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ACUERDO A LA DOCTRINA ESPAÑOLA. FUNDAMENTO ACTUAL DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ACUERDO A LA DOCTRINA ESPAÑOLA. LA JUDICIALIZACIÓN DEL CONTROL DE LAS CONDUCTAS ADMINISTRATIVAS. LA RECEPCIÓN DEL FUNDAMENTO ACTUAL ESPAÑOL DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA EN EL DERECHO VENEZOLANO. PRECEPTUACIÓN VENEZOLANA. AMBITO SUSTANTIVO. CONTENIDOS DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA. LA AUTOTUTELA DECLARATIVA O EL PODER DE DIMANAR ACTOS UNGIDOS DE EJECUTIVIDAD. LA AUTOTUTELA EJECUTIVA, EJECUTORIEDAD O EL PODER EJECUCIÓN DIRECTA DE LO DISPUESTO EN LOS ACTOS. EJECUCIÓN FORZOSA. LÍMITES DE LA AUTOTUTELA DECLARATIVA Y LA EJECUTIVA. COMPATIBILIDAD E INCLUSIÓN DE LA TESIS DE AUTOTUTELA COMO PODERES DE REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. POTESTADES DE REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VENEZUELA. POTESTAD DE CONVALIDACIÓN o SUBSANACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. DIFERENCIAS CON LA POTESTAD DE CORRECCIÓN O RECTIFICACIÓN DE LOS ACTOS. POTESTAD DE REVOCATORIA POR CONTRARIO IMPERIO. DIFERENCIAS CON LA POTESTAD DE AUTO DECLARACIÓN DE NULIDAD ABSOLUTA. BIBLIOGRAFÍA

### A MANERA DE INTROITO

Debido a un sector tradicional y mayoritario de la doctrina venezolana<sup>1</sup> se ha difundido la idea generalizada que la potestad de la Autotutela de la Administración descansa exclusiva y privativamente en el poder que detentan los órganos administrativos para revisar y corregir sus actos administrativos, ya sea, por su propia voluntad en virtud del modo de proceder de oficio, -que activa ese examen en vía administrativa o gubernativa para finalmente gestar pronunciamientos ulteriores que generen convalidación, revocatoria, auto declaración de nulidad absoluta o corrección material del acto inspeccionado, de acuerdo a los preceptos 81, 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos- o por la voluntad del particular interesado que se considere afectado en su esfera jurídica subjetiva por el pronunciamiento administrativo, -quien a través de los recursos administrativos, incita la iniciación de un procedimiento de segundo grado, en el cual finalmente la Administración de acuerdo a lo

---

<sup>1</sup> Dentro de esta posición destacan los profesores Allan Brewer Carías, Eloy Lares Martínez, Hildegard Rondón de Sanso.

dispuesto en el artículo 90 eiusdem, pudiera producir iguales consecuencias prácticas a las concebidas en los artículos 81 al 84 citados-.

Esta posición afirma tajantemente que tal potestad “encuentra su regulación en la Ley Orgánica [de Procedimientos Administrativos] y es la potestad de revisar y corregir sus actuaciones administrativas. Esta potestad de autotutela se puede desdoblar en tres potestades: potestad revocatoria, potestad convalidatoria y potestad correctiva.”<sup>2</sup>

Sin embargo, para otro sector de la doctrina nacional<sup>3</sup> -seguidora de la doctrina administrativa española- esta equiparación es incorrecta por carecer de fundamentación doctrinal, al aseverar que la Autotutela Administrativa realmente corresponde con la potencialidad que tiene la Administración de autotutelar sus intereses y pretensiones por si misma, escapando de la égida judicial.

Según este segundo enfoque, esa auto protección como poder irremisible administrativo deviene de competencias expresas que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración para 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, lo que sería

---

<sup>2</sup> BREWER CARIAS, Allan. “El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.” Colección estudios jurídicos No. 16. Editorial Jurídica Venezolana. Sexta edición. Caracas Venezuela 2002. Pgs.66 y 67. En el mismo sentido de identificar la potestad revocatoria como una manifestación de la potestad de autotutela administrativa se circunscribe Rondón de Sanso, HILDEGARD. “Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización. Actos Internos.” Editorial Jurídica Venezolana. Segunda Edición. Caracas. Venezuela. 1986. Pg.45. Esa también ha sido la posición pacífica de nuestra jurisprudencia patria al respecto ver: Sentencia de la SPA de la extinta CSJ, de fecha 6 de junio de 1996 en el Caso Brina Rubio de Yalbuena, y SPA del TSJ, de fecha 21-09-05 Caso José Sifontes.

<sup>3</sup> El profesor José Peña Solís en su Manual de Derecho Administrativo Volumen Tercero, advierte que en nuestro país existe una especie de automatismo conceptual que, -de acuerdo a su criterio- no tiene ninguna fundamentación alguna, en identificar a la autotutela administrativa con la potestad de la Administración para revisar sus actos. Considera que la verdadera dimensión de la potestad de autotutela corresponde con las figuras de ejecutividad y ejecutoriedad administrativa pues estas son expresión de aquella, en seguimiento de la tesis expuesta por el Profesor español Eduardo García de Enterría, teorizada desde la llamada concepción subjetiva del Derecho Administrativo. Sin embargo, es importante acotar que en Venezuela, desde 1963 el Profesor Eloy Lares Martínez en su Manual de Derecho Administrativo, asevera que la Administración Pública tiene la potestad de proceder por si misma sin necesidad de acudir a los tribunales, para dar ejecución a sus actos. El profesor Víctor Hernández Mendible también acoge la idea de la existencia de autotutela declarativa, ejecutiva e inclusive de segundo grado, en un opúsculo del año 1999, al cual haremos referencia en el desarrollo de este artículo.

identificado como “Autotutela Declarativa”, así como también el poder de implementarlos 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, sin necesidad de acudir tampoco a solicitar el concurso o participación de otro órgano del Poder Público, como sería usualmente un Tribunal, por cuanto detenta también una “Autotutela Ejecutiva”.

Curiosamente los autores de la primera posición tradicional asumen que la ejecutividad y ejecutoriedad es un efecto de la eficacia de los actos administrativos al ser válidamente notificados a su destinatario, más que ser entendidas o interpretadas como verdaderas potestades de autotutela de la Administración.

Nuestra perspectiva -sin animo de ser eclécticos- es que consideramos que aunque la tesis desarrollada por la doctrina española es irrefutablemente válida, porque ciertamente goza de un asidero histórico y filosófico de tal profundidad que nadie pone en duda su veracidad, esto no obsta o niega, la posibilidad que la construcción tradicional de nuestra doctrina patria mayoritaria sea automáticamente desmerecida o descartada, por cuanto sus aseveraciones son complementarias y también son ajustadas a lo cierto, al afirmar que dentro de la Autotutela de la Administración se encuentra la posibilidad de velar por la licitud de sus actuaciones, situación que se verifica cotidianamente mediante la revisión de sus actos.

Como es fácil observar, de acuerdo a nuestro juicio, ambas tesis no son antagónicas sino compatibles entre si. Por ello, apriorísticamente no dudamos en afirmar, que la Administración dentro de sus amplias posibilidades de actuación de “autotutela” puede no solo dimanar actos con carácter de títulos ejecutivos, sino también, por su propia voluntad -lo que inclusive también es su deber- materializar lo ordenado por ella misma en la dispositiva de los mismos, por ser tutora de la salvaguarda

del interés público; pero en esa misma dirección, además está habilitada y obligada a asegurarse cabalmente que todas sus providencias dictadas se encuentren plenamente apegadas a derecho, exentas totalmente de vicio alguno, lo cual solo puede ser garantizado en la medida que ella misma sea la garante de esa legalidad, a través del ejercicio de verdaderas potestades de revisión de los actos administrativos, ya sea de oficio, o por la activación de un requerimiento del particular interesado mediante el ejercicio de los recursos administrativos.

La preenunciada hipótesis de convivencia pacífica y complementación de ambas posiciones como contenido del espectro de la autotutela de la Administración, es el objeto central de demostración y análisis en el presente opúsculo.

PLATAFORMA HISTÓRICA DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ACUERDO A  
LA DOCTRINA ESPAÑOLA.

La doctrina española<sup>4</sup> plantea que el fundamento histórico de la potestad de Autotutela de la Administración se encuentra inclusive, antes del surgimiento de la arquitectura del Estado Moderno, bajo la vigencia del antiguo esquema absolutista de la Monarquía, en el cual se transfirieron por vía de delegación, tanto funcional como territorialmente, ciertas competencias que originalmente se encontraban inmersas dentro de la indivisible concentración omnímoda de poderes en cabeza del Rey, ya que era el titular de la Soberanía por derivación divina, la cual luego fue distribuyéndose separadamente en funciones jurisdiccionales, funciones administrativas y gubernativas en particulares destinatarios diferenciados.

Esa delegación generó la idea marcada, que de ninguna manera podría haber interferencias o supeditaciones de un delegado sobre otro, ya que ambos operaban en virtud de la misma fuente, por igual mandato delegado por el Monarca, en consecuencia “carecía de sentido que los

---

<sup>4</sup> Esta posición de la concepción subjetiva del Derecho Administrativo es liderada por el profesor Eduardo García de Enterría, quien acuñó el término de autotutela para identificar al estatuto peculiar de la Administración como sujeto singular que es.

actos de la Administración, emanados desde luego por delegados del rey, para poder cumplirse tuvieran que someterse a la jurisdicción de los mismos delegados del Monarca”<sup>5</sup>, en atención a que, “Administración y Justicia son las dos meras emanaciones de un mismo sujeto, el Monarca; [pues] son manifestaciones del mismo poder, con idéntico rango y fuerza.”<sup>6</sup>

“El fundamento del sistema es aquí obvio, como ya hemos advertido: Administración y Tribunales participan de la misma sustancia soberana que encarna el Rey <de dónde dimana a ellos> ... No hay, por ello, razón de que aquella se someta a éstos, sus respectivas decisiones, a través de esa identidad de origen y de la unidad indivisible de la soberanía personalizada en el Monarca, de quien una y otros son igualmente delegados, han de tener, por consiguiente, idéntico rango y validez.”<sup>7</sup>

Muy especialmente en la “última fase del Antiguo Régimen, cada vez con mayor precisión, un diseño que prefigura de manera casi exacta los métodos administrativos que hoy estamos acostumbrados a contemplar. Es explícita, como se habrá visto, la intención de dispensar a la Administración de la necesidad de obtener mediante un proceso una tutela judicial a sus pretensiones y derechos, apoderándola para una actuación autónoma y jurídicamente suficiente. Aparece por ello la misma clave del sistema, la prohibición a los jueces de interferir ó perturbar el actuar autosuficiente de la Administración”.<sup>8</sup>

FUNDAMENTO ACTUAL DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ACUERDO A LA  
DOCTRINA ESPAÑOLA.

El fundamento actual de la potestad de Autotutela de la Administración para la doctrina española, no es resultado del principio de separación de poderes del Estado, sino es realmente un producto del Estado de

---

<sup>5</sup> Peña Solís, José. “Manual de Derecho administrativo”. Volumen Tercero. Colección Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas Venezuela. 2003. Pg. 52.

<sup>6</sup> García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. “Manual de Derecho Administrativo” tomo I. Editorial Civitas. Cuarta Edición Reimpresa. Madrid España.1986. Pg.459.

<sup>7</sup> García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Obra citada. Pg. 463

<sup>8</sup> García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Ob. Cit. Pg.462

Derecho que materializa el principio de legalidad a través del cual se unge a quienes ejerciten la función administrativa del poderío de salvaguardar y amparar los intereses públicos que son perseguidos como fines por la actividad administrativa, estando habilitada la Administración para auto asumir dicho patrocinio, en una especie de autonomía o paralelismo equiparativo a la actividad desplegada por los órganos jurisdiccionales en la producción de instrumentos con fuerza jurídica propia y en la probable implementación material de lo dispuesto en dichos pronunciamientos.

Así pues, el esquema original de repartición de competencias y la posición de la Administración frente a los órganos que integran la rama judicial y ejercitan la función jurisdiccional, queda indemne después de la fractura del Estado Absolutista y el florecimiento del Estado Moderno post revolución Francesa, solo cambiando drásticamente el fundamento filosófico que da cimiento a la justificación de dicho reparto competencial que genera la autonomía en el proceder administrativo para la protección y materialización de sus derechos e intereses, evolucionando de la antigua tesis fundamentada en las potestades delegadas por el Monarca, a una actual, en la que ese proceder previo de inmunidad jurisdiccional de la Administración deviene por mandato exclusivo de la Ley, como el fiel reflejo y recipiendario de la voluntad popular. Aunque esto en manera alguna pueda interpretarse como que sus conductas no sean susceptibles de control por los órganos jurisdiccionales.

Como secuela de lo dispuesto por la Ley, la Administración no tendría que acudir al patrocinio judicial para tutelar sus propios intereses o pretensiones, en franca distancia a la actitud de los particulares, quienes en todo momento deben inexorablemente acudir a la tutela jurisdiccional para amparar y hacer valer sus pretensiones.

Tanto es así, que originalmente en países como Francia se confeccionó con mucho recelo una jurisdicción administrativa-como sistema de autojusticia administrativa- separada de la jurisdicción judicial para

evitar que los jueces interfirieran mediante el proceso y sus fallos, en la actuación de los órganos administrativos, preservando la incolumidad de la autotutela de la Administración y de sus dichos.

Ese sistema francés fue producto del constituyente quien con gran desconfianza por la vivencia histórica de las desviaciones producto del `gobierno de los jueces`, quisieron excluir expresamente en lo sucesivo, cualquier distorsión en la actividad administrativa por los condicionamientos judiciales, edificando una `jurisdicción especial separada` en asuntos administrativos con plena independencia del Poder Judicial, en donde se remitiera “a la propia Administración activa la decisión de las diferencias que frente a ella suscitasen los ciudadanos, lo que se enuncia formalmente desde la ley de 7-11 de septiembre de 1799, en materia local, seguida por otra serie de Leyes inmediatas en asuntos de la Administración Central. Es el principio fundamental ... (juzgar la Administración sigue siendo administrar), que marca todo el Derecho Administrativo hasta el último tercio del siglo XIX. El llamado -por cierto que como eco directo del antiguo sistema- <contencioso-administrativo> será asignado a órganos administrativos estrictos (el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado, en la esfera central, los Consejos de Prefectura en la local). ”<sup>9</sup> “Esta situación duró en Francia hasta 1872, cuando el Consejo de Estado se convierte en órgano jurisdiccional (justicia delegada).”<sup>10</sup>

De manera general en los otros países de derecho continental, se generó una dual regla en la conformación y operatividad del Estado, por una parte, los jueces como integrantes de la rama judicial son absolutamente independientes y autónomos de la rama ejecutiva, pero a estos mismos jueces le está vedado interferir o perturbar el funcionamiento propio de la Administración, so pena del vicio de competencia singular de usurpación de funciones, por ser funciones totalmente diferenciadas dentro de la ramificación del Poder Público.

---

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ. OB. Cit. Pgs. 469 y 470.

<sup>10</sup> PEÑA SOLÍS, JOSÉ. OBRA Citada. Pg.53.

#### LA JUDICIALIZACIÓN DEL CONTROL DE LAS CONDUCTAS ADMINISTRATIVAS.-

Sin embargo, todo lo anteriormente expuesto, no negó la probabilidad que, aunque exista materialmente en cabeza de la Administración ese poder de auto dictar y ejecutar lo decidido en las dispositivas de sus actos administrativos, -siempre que lo haga dentro de los parámetros de licitud que la Ley le otorgue-, coexista la probabilidad que el particular que se considere afectado por la conducta ilícitas de la Administración pueda acudir -finalmente ex post- ante órganos de la rama judicial del Poder Público, en ejercicio de su derecho a la acción para buscar tutela efectiva de protección de su esfera jurídica subjetiva, -bajo la noción de la universalidad del control jurisdiccional de las conductas dimanadas con ocasión del ejercicio del Poder Público- activando un proceso jurisdiccional ante un juez especial por la competencia -el contencioso administrativo-, quien juzgará el apego a derecho de las conductas administrativas, teniendo el particular accionante la carga de alegar y justificar la incursión de la Administración, en alguna causal de ilicitud que desvirtúe la presunción de legalidad del obrar administrativo, cuando logre evidenciar que los actos, actuaciones materiales u omisiones de la Administración sean violatorios de la Ley.

Como es visible se configura la “jurisdiccionalización de los órganos encargados de conocer las acciones contencioso-administrativas (sistema de la <jurisdicción delegada>, o de separación entre Jurisdicción Administrativa y Administración Activa, en Francia; encuadramiento de dichos órganos dentro del poder judicial en otros países). Juzgar a la Administración no se considerará ya una pertenencia de la misma función de administrar, sino el contenido de una verdadera jurisdicción. Pero ... la jurisdicción contencioso-administrativa no tendrá en absoluto sobre la Administración los poderes comunes de los Tribunales sobre los sujetos sometidos a ellos, sino que se limitará al enjuiciamiento ex post de las actuaciones administrativas, las cuales pueden producirse por propia autoridad, sin

la previa declaración judicial de pertinencia, tanto del ámbito declarativo como en el ejecutivo”.<sup>11</sup>

Este control judicial de las conductas administrativas es una consecuencia paralela del principio de legalidad, en el cual están subsumidos todos los sujetos integrantes del Estado como órganos del Poder Público Constituido, entendido como un mecanismo garantístico del particular afectado por conductas positivas o negativas de la Administración, de acudir a órganos judiciales en la búsqueda de impetrar la intervención jurisdiccional para protegerse de una eventual ilegalidad en la que incurra la Administración, por lo que hoy en día, no podría hablarse de una exención jurisdiccional absoluta de las decisiones administrativas, como lo fue en un primer momento histórico.

Justamente este paralelismo entre la obligatoriedad del particular de acudir a órganos jurisdiccionales para producir una manifestación que le dé protección legítima a su esfera jurídica, en juicio declarativo o ejecutivo para hacer efectivas sus pretensiones, de acuerdo al principio de la paz jurídica; mientras que la Administración está unguada de “facultades de producir actos unilaterales con relevancia y eficacia jurídica inmediata, de llevar a puro y debido efecto tales actos y de defender y recuperar la propia posesión de bienes, como determinados privilegios (en sentido estricto técnico) en punto a la tutela judicial última o definitiva frente a su acción”<sup>12</sup>, es lo que distingue la justificación y esencia de dicha potestad de autotutela de la Administración.

Sin embargo, “la ejecución de las resoluciones administrativas no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Administración, ... en efecto, la ejecutividad y eficacia de las

---

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ. *OB. CIT.* Pg. 470.

<sup>12</sup> PAREJO, ALFONSO, ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO Y LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. “Manual de Derecho Administrativo”. Volumen I. Parte General. Editorial Ariel. Quinta Edición. Madrid. España. 1990. Pg. 443.

resoluciones administrativas no se encuentran reñidas con el derecho constitucional a obtener una tutela judicial plena y eficaz, es por ello que frente a la ejecución de las resoluciones administrativas, el ordenamiento jurídico establece el derecho de los interesados a formular ante el órgano jurisdiccional, las pretensiones para obtener las medidas cautelares necesarias y adecuadas que garanticen la tutela judicial definitiva.

La tutela judicial se garantiza así, en primer lugar, sometiendo la resolución administrativa a la revisión del órgano jurisdiccional a través del recurso contencioso administrativo de anulación y en segundo lugar, se extiende a la solicitud de la pretensión de suspensión de los actos administrativos, pues ésta se satisface permitiendo que la ejecutividad pueda ser sometida al análisis del órgano jurisdiccional y que éste con los alegatos y pruebas presentados por el interesado, resuelva acerca de la protección cautelar.”<sup>13</sup>

LA RECEPCION DEL FUNDAMENTO ACTUAL ESPAÑOL EN LA POTESTAD DE AUTOTUTELA EN EL DERECHO VENEZOLANO. PRECEPTUACIÓN VENEZOLANA.-

En el ordenamiento jurídico venezolano, se denotan variados ejemplos de recepción<sup>14</sup> de la tesis española de la Potestad de Autotutela de la Administración, al establecerse en diversas normas ciertas prerrogativas y privilegios necesarios para cumplir sus fines y cometidos públicos, siempre que dicha Administración actúe circunscrita irrestrictamente a las competencias atribuidas por la Constitución y la Ley.

Su consagración legal en los artículos 8, 78, 79, 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, correspondientes a: el poder de ejecución de la Administración de sus actos; el preestablecimiento de la decisión administrativa como condición de ejecución de actos

---

<sup>13</sup> Hernández Mendible, Víctor. “La ejecución de las resoluciones administrativas de multas impuestas por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras”. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, N° 116. 1999.Pg.57.

<sup>14</sup> Esta recepción en el derecho interno venezolano de los contenidos de la autotutela de estirpe española es obvia en virtud que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos Venezolana de 1981, la cual está influenciada por la Ley de Procedimientos Administrativos Española de 1958.

materiales de donde deriva tácitamente su ejecutividad; la ejecutoriedad de oficio; y el establecimiento de los medios de ejecución forzosa indirectos y personales, respectivamente, no solo se corresponden con la idea de dotarla de bicéfalos privilegios subjetivos, sino que se identifica como tangibles atributos efectivos que el ordenamiento jurídico le entrega a la Administración por ser la tutora del interés público, cuyo logro y consecución depende efectivamente en la práctica, que este órgano pueda realizar eficazmente su acción mediante una autosuficiencia declarativa y aplicativa.

En nuestro país se ha identificado a tales expresiones como atributos específicos de la eficacia de los actos administrativos denominados ejecutividad y ejecutoriedad, cuando en realidad, son verdaderas potestades o herramientas titularizadas por la Administración como sujeto productor de dichos actos que inciden en la esfera jurídica subjetiva de los particulares.

**AMBITO SUSTANTIVO. CONTENIDOS DE LA POTESTAD DE AUTOTUTELA POR LA VISIÓN ESPAÑOLA.-** De acuerdo con la tesis española recepcionada en Venezuela, la potestad de autotutela de la Administración se bifurca en dos grandes contenidos, por una parte, la autotutela declarativa también denominada nuestro país, `Ejecutividad`, y por otra, la autotutela ejecutiva identificada también como `Ejecutoriedad`. Ambas son expresiones del poder genérico que detenta la Administración Pública de producir actos reputados como válidos, por la presunción de licitud que otorga el ordenamiento jurídico a todas las manifestaciones de voluntad de ese particular órgano del Poder Público, tan solo por ser producto de un órgano competente y ser generadas en un procedimiento constitutivo de primer grado o de formación de actos, los cuales al ser notificados y/o publicados -según el caso se trate de actos particulares o generales- a sus destinatarios adquirirían eficacia plena.

Así pues, en grandes rasgos se podría identificar a la Ejecutividad con el poder de la Administración de dimanar actos con fuerza intrínseca de

títulos ejecutivos sin necesidad de ratificación o convalidación por dichos superiores de otros órganos del Poder Público, y a la Ejecutoriedad como la factibilidad de materializar en la práctica lo dispuesto en tales actos, inclusive por mecanismos de coacción física ante la resistencia pasiva del destinatario del acto en cumplir voluntariamente lo ordenado.

Estas expresiones fueron históricamente definidas en el fallo de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 21 de noviembre de 1989, bajo ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, en el caso Arnaldo Lovera vs. Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, el cual afirma que: “Dispone la Administración, de poderes conforme a los cuales puede modificar unilateralmente las situaciones jurídicas de los administrados sin necesidad de acudir al juez; en estos casos no emite aquélla simples pretensiones, sino que adopta verdaderas decisiones. Es sin duda un privilegio del que carecen los particulares, quienes -por indiscutibles que sean sus derechos- no pueden imponerlos por sí mismos, sino a través de los órganos judiciales. ...(omissis)... en la relación jurídico administrativa regulada por nuestro Derecho Positivo en forma, por lo demás, semejante a como lo hacen la mayoría de los ordenamientos extranjeros: el acto administrativo al dictarse se presume legítimo y, amparado por la presunción de legalidad que lo acompaña desde su nacimiento, se tiene por válido y productor de su natural eficacia jurídica. Puede afirmarse entonces que el acto administrativo desde que existe tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse a partir del momento en que es “definitivo”, es decir, en tanto resuelva el fondo del asunto; característica general que la doctrina (ZANOBINI, SAYAGUES, GONZÁLEZ PÉREZ, GARRIDO) es coincidente en bautizar con el nombre de “ejecutividad”.

Pero además la Administración, tal como se ha dejado expuesto tiene -cuando los actos, de suyo ejecutivos, impongan deberes o limitaciones-, la posibilidad de actuar aún en contra de la voluntad de los administrados, y sin necesidad de obtener previamente una declaración judicial al respecto; atributo al que -distinguiéndolo del género

“ejecutividad”- se ha dado la denominación específica de “ejecutoriedad”.

LA AUTOTUTELA DECLARATIVA O EL PODER DE DIMANAR ACTOS UNGIDOS DE EJECUTIVIDAD. Aún cuando hemos parcialmente adelantado el contenido de la Autotutela Declarativa, queremos enfatizar que es efectivamente una potestad administrativa de producir declaraciones “con la finalidad de tutelar su propia situación jurídica, 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.”<sup>15</sup>

Por ende, la Administración tiene la “facultad de declarar sus derechos mediante actos unilaterales que crean obligaciones para los administrados, y esos actos, en sí mismos, tienen fuerza de títulos ejecutivos. Es decir, el acto administrativo al dictarse, *per se*, es ejecutable porque tiene carácter ejecutivo”<sup>16</sup>.

Ese carácter ejecutivo aduce a que para producir los efectos perseguidos con su emanación no requiere de una homologación por parte de un órgano diferente de la Administración. “La homologación es el acto en virtud del cual se otorga eficacia jurídica a una decisión precedente, la cual en espera de esta última se presenta como válida y existente pero carente de efectos. La ejecutividad es así, la idoneidad del acto administrativo para obtener el objetivo para el cual ha sido dictado. Ahora bien, hay actos que se agotan en una simple declaración, en cuanto que hay otros que están destinados a obtener sus fines mediante la realización de actuaciones materiales. La ejecutividad propiamente dicha está constituida por la condición especial de estos actos, cuya eficacia implica la actuación de operaciones materiales, de

---

<sup>15</sup> Peña Solís, José. *OB.Cit.* Pg. 59.

<sup>16</sup> Brewer Carías, Allan. “El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.” *OBRA Citada.* Pcs.205 a 206.

ser cumplidos por el propio órgano que lo dicta o por cualquier otro órgano actuante dentro de la esfera administrativa.”<sup>17</sup>

En tal sentido, ese instrumento jurídico dimanado del seno de la Administración activa obliga de inmediato por sí misma, por la fuerza interna o endógena irresistible de su simple dicho, justificada por la presunción -desvirtuable- de licitud de lo dispuesto, que la hace de cumplimiento necesario e impone obediencia, aún cuando haya discrepancia sobre la legalidad por parte del destinatario receptor de acto, y éste interponga un recurso administrativo o ulterior acción contenciosa que pretenda la revisión de lo actuado, en donde tenga la carga de accionar y justificar la contrariedad a derecho, la cual solo una vez demostrada plenamente es que produciría la inversión o destrucción de la presunción de legalidad.

Esta fuerza proveniente del núcleo interno del instrumento dictado no pierde vigencia, sino por efecto post declarativo, ya sea por la propia Administración, mediante una manifestación administrativa que revoque o autodeclare la nulidad del acto sujeto a revisión, por forma de proceder de oficio o a instancia de parte interesada; o por mandato expreso del órgano judicial en ejercicio de la función jurisdiccional con competencia de lo contencioso administrativo.

En resumen esa potestad de autotutela declarativa “es, sin duda, el más formidable privilegio posicional de la Administración en sus relaciones con los administrados.”<sup>18</sup>

A este especial efecto de los actos administrativos se refiere el artículo 57.1 de la Ley [Española] de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual: <los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa>. El

---

<sup>17</sup> Rondón de Sanso, Hildegard. “ESTUDIO PRELIMINAR” en Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Colección textos legislativos No.1. Editorial Jurídica Venezolana. Segunda Edición. Caracas Venezuela. 1982. Pg. 34.

<sup>18</sup> García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Ob. Cit. Pg.478.

Tribunal Supremo [Español] denomina esta cualidad de los actos administrativos -además de con la expresión presunción de validez o <presunción de legitimidad>- como <presunción de legalidad>, queriendo significar que la actividad de la Administración se ajusta por principio a Derecho.”<sup>19</sup>

Esta norma citada del derecho español, en Venezuela no encuentra una disposición expresa semejante, sin embargo, nadie duda de la existencia de tal potestad de declarativa o de ejecutividad en cabeza de la Administración por la interpretación concatenada de las previsiones constitucionales de los preceptos 137 y 141, y de diversas normas de rango legal como es el artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública, entre otros.

LA AUTOTUTELA EJECUTIVA , EJECUTORIEDAD O EL PODER EJECUCIÓN DIRECTA DE LO DISPUESTO EN  
LOS ACTOS.-

La Autotutela Ejecutiva o también denominada Ejecutoriedad administrativa, “consiste en la extensión de la facultad antes vista al plano fáctico o de los hechos, habilitando a la Administración para, por sí misma, materializar o hacer efectivas sus pretensiones”<sup>20</sup>. En consecuencia, es el poder irresistible de hacer cumplir lo ordenado en la dispositiva del acto administrativo, como fuerza externa o exógena del instrumento dictado, que se impone sobre el destinatario del mandato, inclusive por la implementación de mecanismos coactivos de fuerza física ejercidos por la propia Administración, aún en contra de la resistencia del particular, sin necesidad de acudir a una coacción judicial.

Esa materialización efectiva de lo ordenado, comporta en principio una ejecución voluntaria sin resistencia por el destinatario del acto dictado, sin embargo, puede darse la situación que éste no interiorice el mandato lícito contenido en la dispositiva, frente a lo cual subsidiariamente, la Administración activa estaría unida del poder de

---

<sup>19</sup> Parada, Ramón. “Derecho Administrativo I.” Parte General. Editorial Marcial Pons. Decimotercera Edición. Madrid España. Pg.146.

<sup>20</sup> Parejo, Alfonso, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez. Obra Citada. Pg. 448.

ejecutar directamente la orden, sin necesidad de la participación de otros órganos del Poder Público, por vías que abarcan la coacción mediante el uso de la fuerza pública, “bien con sus propios medios, o con la colaboración de terceros, debiendo el obligado remiso pagar los gastos que origine el proceso (ejecución forzosa).”<sup>21</sup>

Ahora bien, el poder de ejecutoriar los actos administrativos está condicionado a varios factores. En primer lugar, presupone la existencia de un acto administrativo previo que goce de ejecutividad, por la notificación efectiva del destinatario, que dispone un deber positivo o negativo que impone “obligaciones o prohibiciones, es decir, deberes de hacer o de no hacer; y en segundo lugar, es una facultad de la Administración de ejecutar sus actos directamente, pero no es una obligación. Por eso se habla, en estos casos, del privilegio de la Administración de acción de oficio es decir, de ejecutar los actos por sí misma, a través de sus órganos e inclusive, llegar al empleo de la fuerza pública.”<sup>22</sup> En tercer lugar, que no haya sido relegada su ejecución mediante un régimen de ejecución judicial, por norma expresa de la Ley especial.

Todo estas condicionantes devienen en nuestro ordenamiento positivo de lo dispuesto en los artículos 78, 8, 79 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al erigir que, toda actuación material que menoscabe o perturbe una esfera subjetiva de los particulares, debe estar precedida de una decisión dictada que le sirva de fundamento, complementándose con que todo acto administrativo que requiera ser cumplido mediante actos de ejecución deberá ser ejecutado por la propia Administración en el término dispuesto por ella, en cuyo caso cabría ejecución forzosa de oficio, salvo que existiese una disposición expresa de la ley especial que encomiende tal ejecución a la autoridad judicial.

---

<sup>21</sup> Peña Solís, José. *OB.CIT.* Pg.64.

<sup>22</sup> Brewer Carías, Allan. *OBRA CITADA.* Pg. 207.

El rasgo definitorio de la “ejecutoriedad, acción de oficio o privilegio de decisión ejecutoria, [es] la potestad de la Administración para llevar a efecto el mandato que el acto incorpora violentando la posesión y la libertad personal del administrado sin necesidad de la intervención judicial”,<sup>23</sup> salvo que esto sea un mandato expreso de la ley particular, siempre y cuando se trate de “actos capaces de incidir en la esfera jurídica de los particulares imponiéndole las cargas (tanto reales, o personales; de hacer, de dar, o de abstenerse).”<sup>24</sup>

Sin embargo, en la realidad no todo acto susceptible de ejecución es automáticamente materializable a través de la potestad de autotutela ejecutiva, ejemplo de ello podrían ser los actos denegatorios de requerimientos de autorizaciones, o los dimanados con ocasión de dictámenes y consultas de la Administración Consultiva<sup>25</sup>, o los generados con ocasión de la actividad denominada doctrinalmente como actividad administrativa cuasi o pseudo jurisdiccional, como las manifestaciones de voluntad de órganos administrativos que dirimen controversias intrapartes de índole laboral, -Inspectorías del Trabajo-, o en materia arrendaticia -Dirección de Inquilinato o Concejos municipales en el interior-, o Decisiones en materia de Libre Competencia, y otros ejemplos diseminados en nuestro ordenamiento jurídico actual.

#### EJECUCIÓN FORZOSA.

En el punto precedente hemos dejado por sentado que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la autotutela ejecutiva o ejecutoriedad es un privilegio que comporta la posibilidad que la propia Administración logre el cumplimiento de lo ordenado en la dispositiva de su acto administrativo, inclusive por mecanismos coercitivos que acarreen su ejecución forzosa.

---

<sup>23</sup> Parada Ramón. OBRA CITADA. Pg. 148.

<sup>24</sup> Rondón de Sanso, Hildegard. OBRA CITADA. Pg. 34.

<sup>25</sup> En este mismo sentido se circunscribe la posición del profesor José Peña Solís, quien deduce de la propia redacción del artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que por interpretación en contrario, existiría una categoría de actos ejecutorios excluidos de la potestad de autotutela ejecutiva.

De manera que, para que tal ejecución pueda configurar una afectación lícita de la esfera jurídica del particular destinatario del acto, siempre se requeriría de una consagración legal expresa que predetermine y delimite el uso lícito de esos mecanismos apremiantes. Esta limitación normativa encuentra sus pautas en lo dispuesto en el artículo 80 eiusdem, al prescribir dos medios genéricos de ejecución forzosa de los actos administrativos, según se trate de actos de ejecución indirecta por el obligado, o de actos que deban ejecutarse personalmente por éste.

Si lo ordenado se tratase de actos susceptibles de ejecución indirecta o subsidiarios con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la Administración, si ésta detenta los medios para llevar a cabo dicha actividad; o por terceros que designe para sustituirla en el cumplimiento de lo ordenado, en cuyo caso todos los gastos que implique esa ejecución correrán a costa del obligado. El ejemplo típico es cuando la Administración Municipal a través de una Dirección de Control Urbano, ha dimanado un acto producto de un procedimiento constitutivo en el cual se determinó la violación del orden público urbanístico local por un inmueble determinado. En la dispositiva del acto administrativo se ordena la demolición del inmueble, y ese mandato en condiciones normales debería ser cumplido voluntariamente por el propietario del inmueble, no obstante, pudiera darse la situación, que el destinatario del acto se resistiese a realizar el desplome parcial o total de lo declarado de ilícita construcción, ante cuyo supuesto la Administración estaría habilitada jurídicamente para derribar el inmueble quebrantador del orden público, en principio, por sus propios medios, -si detentase la maquinaria adecuada para efectuar tal actividad-; o ante el defecto de esa probabilidad, perfectamente pudiera designar a un tercero contratista esa labor substitutiva de practicar la demolición indefectiblemente, y los gastos que se incurran por esa sustitución, correrían a costa del obligado remiso a cumplir voluntariamente lo ordenado.

En contraste, si lo ordenado se tratase de actos susceptibles de ejecución personalísima por el obligado, y éste se demostrase negado a cumplirlos volitivamente, se prevé como medio de ejecución apremiante, la factibilidad de una sanción patrimonial o pecuniaria, al podersele imponer multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, y, en el caso que persista contumaz en el incumplimiento instado, sería sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que se le hubieran aplicado, siempre concediéndole un plazo razonable que quedará a juicio discrecional de la Administración, con la finalidad de desdoblarse su resistencia y el logro finalmente del cumplimiento de lo ordenado.

Cada multa solo podría tener un monto de hasta diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), por la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, salvo que existiese otra ley especial que establezca una suma de mayor, situación en el cual se aplicará la más alta, como una forma de coacción patrimonial para desdoblarse la negativa a interiorizar y cumplir el mandato del acto.

“Pero además de estas dos formas de ejecución forzosa, previstas en forma genérica en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, muchas leyes especiales prevén los mismos u otros medios de ejecución Forzosa.

Una de ellas es la coacción inmediata sobre el patrimonio. Con carácter general puede decirse que no existe en la legislación venezolana ninguna disposición que faculte a la Administración, por ejemplo, a apropiarse forzosamente de bienes de un particular como medio de ejecución de actos administrativos. Al contrario, hemos señalado que, por ejemplo, en los casos en los cuales la Administración tiene una acción por cobro de bolívares, tiene que acudir a la vía judicial para ejecutar sus actos.

Sin embargo, algunas leyes especiales consagran medios de ejecución forzosa que afectan el patrimonio de las personas, al regular el comiso

como sanción administrativa. En las leyes relativas a las aduanas o al porte de armas, que prescriben las determinadas conductas, el incumplimiento de los actos administrativos concretos diputados en base a sus disposiciones, puede dar origen, por ejemplo, al comiso de los bienes introducidos de contrabando o las armas de porte ilícito...

Por otra parte, también en leyes especiales se regulan en formas de ejecución forzosa de los actos administrativos, a través de coerción directa sobre las personas, tal como sucede en materia de actos administrativos referentes a la policía de seguridad, salubridad, moralidad o en general, en materia de orden público general.

En materia de seguridad pública, por ejemplo, el arresto administrativo regulado en las Ordenanza Municipales, es una forma de coerción directa sobre la persona, por supuesto, dentro de los límites constitucionales. También en materia sanitaria, una persona afectada de una enfermedad de las llamadas de denuncias obligatorias, puede ser recluida forzosamente, aún contra su voluntad, conforme a la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento respectivo. Por otra parte, puede en ciertos casos, ordenarse el tratamiento forzoso en ciertas enfermedades infecciosas: puede establecerse, por ejemplo, una vacunación obligatoria, estando la persona obligada a soportar las medidas ejecutivas en relación a su persona."<sup>26</sup>

#### LÍMITES DE LA AUTOTUTELA.

Ahora bien, el reconocimiento de la existencia de las potestades de autotutela declarativa o ejecutividad y de la autotutela ejecutiva o ejecutoriedad, no conlleva a deducir que su naturaleza es infinita, pues efectivamente tiene unos 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

---

<sup>26</sup> BREWER CARIAS. ALLAN. OBRA CITADA. PG.210.

procedimiento constitutivo de primer grado, en el cual debe estar involucrado el interesado, al efecto que ejerza efectiva e integralmente su derecho a la defensa, a través de toda la gama y constelación de situaciones que garantizan ese espectro protectorio; 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) Sí la Ley impone una prohibición de ejecución directa al otorgar expresamente su ejecución a una autoridad judicial.

**COMPATIBILIDAD E INCLUSIÓN DE LA TESIS DE AUTOTUTELA COMO PODERES DE REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**  
Nuestra doctrina tradicional difundió la idea de identificar la potestad de Autotutela Administrativa, únicamente con el poder que detenta la Administración para revisar de oficio o a instancia de parte interesada, sus propios actos previamente dictados, ya sea, para sujetar su actuación al Principio de Legalidad Administrativa, depurándola de cualquier ilicitud que pudieren contener (revisión por razones de ilegitimidad), o, para evaluar sus razones de oportunidad o conveniencia en cuanto a lo ordenado en la dispositiva del acto (razones de mérito y oportunidad).

En el Derecho Comparado, esta potencialidad de revisar por sí misma sus actos al efecto de sanear o modificar su conducta previamente desarrollada, -sin perjuicio del derecho que reside en los destinatarios del acto de acudir posteriormente a la sede judicial con la finalidad de controlar solo el apego a derecho de la conducta administrativa, si se consideran afectados en su esfera jurídica subjetiva-, usualmente comporta la posibilidad de modificar el acto previo con la intención de subsanar cualquier vicio de nulidad relativa o error material que contenga dicha manifestación de voluntad; o la factibilidad del retrotraimiento de dicha actuación, al activar la revocatoria de dicho acto.

**POTESTADES DE REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VENEZUELA.** No obstante, en nuestro ordenamiento jurídico venezolano, se erigen singularmente cuatro efectivas plataformas diferenciadas como expresión de la potestad de Autotutela Administrativa de Revisión de Actos, que dan lugar a la asunción de conductas diferentes frente a la manifestación de voluntad sujeta a análisis de legalidad o mérito.

**POTESTAD DE CONVALIDACIÓN o SUBSANACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** En primer lugar, de acuerdo a los artículos 81 y 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración fluidamente puede convalidar, -en cualquier momento siempre que no se haya trabado una litis en el contencioso administrativo que pretenda la revisión de dicho acto-, los actos que estén viciados de nulidad relativa, subsanando los vicios que adolezcan, mediante regularización por acto administrativo posterior, siempre que no se trate de alguno de los vicios tipificados como de nulidad absoluta dentro del catálogo taxativo del artículo 19 eiusdem. En consecuencia solo procede frente a actos en principio anulables o unidos de alguno de los vicios susceptibles de ser suprimidos o desaparecidos por subsanación dada su mutabilidad. “Sin embargo, esto no parece que pueda afirmarse, en forma absoluta, porque podría haber ciertos vicios de nulidad relativa que no son convalidables. El vicio de falso supuesto, por ejemplo, que acompañe a un acto que se dicte partiendo de los hechos que no existen, no puede ser convalidable pues no pueden inventarse los hechos. Por tanto, la

convalidación, realmente, en ciertos casos, no es posible, por lo que hablar de potestad convalidatoria para todo los casos en los cuales no haya nulidad absoluta, no parece adecuado, porque, como hemos dicho, ciertos vicios de los actos administrativos, como algunos vicio en la causa, no son convalidables, pues es imposible subsanar, por ejemplo, hecho inexistentes o respecto de los cuales ha habido error en la apreciación o calificación.”<sup>27</sup>

**DIFERENCIAS CON LA POTESTAD DE CORRECCIÓN O RECTIFICACIÓN DE LOS ACTOS.** En segundo lugar, como una expresión diferenciada de la probabilidad de convalidación consagrada en el aludido artículo 81, -explicada en el punto precedente-, emerge la plausibilidad prevista en el artículo 84 eiusdem, de rectificación del acto mediante la corrección de errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido la Administración en la redacción de un pronunciamiento plenamente válido, en donde tal “declaración de derecho o contenido permanece indiscutible e inmodificable; [ya que] el acto sobre el que opera la rectificación no desaparece del mundo del Derecho, ni es sustituido ni es confirmado. Su única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de simple cuenta o aritmético con el fin de evitar cualquier posible equívoco”.<sup>28</sup> Ante lo cual, se deduce que dicho poder corrector no abarca de ninguna manera la probabilidad de reivindicar los errores de derecho que pudieran dan lugar a nulidad relativa o anulabilidad del acto.

**POTESTAD DE REVOCATORIA POR CONTRARIO IMPERIO.** En tercer lugar, de acuerdo a los artículos 82 y 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración puede revocar sus actos por contrario imperio, ya que sí está facultada para dictarlos también lo estará para retroceder sus efectos, mediante una declaratoria expresa de revocatoria por razones de mérito, al abordar un re-examen y reconsiderar la inoportunidad y/o la inconveniencia de una medida previamente dictada por ella, por lo que, en sustitución se dictaría una nueva declaración que deja sin efecto la primera; o también

---

<sup>27</sup> BREWER CARÍAS, ALLAN RANDOLPH. OBRA CITADA. PG. 69.

<sup>28</sup> ARAUJO JUÁNEZ, JOSÉ. “PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL”. EDITORIAL YADÉLL HERMANOS EDITORES. CARACAS VENEZUELA. 1989. PGS. 288 Y 289.

engendrar una declaratoria revocatoria por razones de ilegalidad, al reconocer mediante un nuevo pronunciamiento, la invalidez del acto por infracción de una regla de derecho que acarrea la nulidad relativa, anticipándose y evitando la participación declarativa de nulidad que pudiera dictarse por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente.

Su operatividad estaría supeditada a que no se haya generado de ninguna forma algún derecho subjetivo, expectativa de derecho, o intereses legítimos, directos y personales, en cabeza de un particular, en cuyo caso por mandato expreso del artículo 82 eiusdem, existe prohibición legal para su procedencia, -salvo que exista autorización expresa de la Ley especial para ello-, pudiéndose concretar en cualquier momento, siempre que no se haya trabado la litis frente a la impugnación del acto en concreto, con la excepción que se haga en la misma dirección que la acción incoada.

Asimismo, de acuerdo a nuestro criterio, la potestad revocatoria se encuentra dramáticamente limitada en el caso particular de las revisiones de los actos administrativos definitivamente firmes dimanados de los Institutos Autónomos, que se ejercita ante el respectivo Ministerio de adscripción con ocasión del mal llamado Recurso Jerárquico Impropio, previsto en el aparte único del artículo 96 eiusdem, por cuanto según nuestra opinión, solo puede verificarse sobre el control de la desnaturalización o subversión de las políticas públicas, en virtud de lo que hemos denominado la tesis restrictiva del objeto de control de ese recurso.<sup>29</sup>

En atención al raciocinio explanado, al precaverse la intervención judicial -que tarde o temprano, impondría la declaratoria de la nulidad del acto-, por la correcta y oportuna actuación revisora de la Administración, estaríamos en presencia de innegables contenidos de la

---

<sup>29</sup> Al respecto ver nuestra posición en: **CARRILLO ARBILES, CARLOS LUIS. "El redimensionamiento del recurso jerárquico impropio en Venezuela". LIBRO HOMENAJE a Gonzalo Pérez Luciani. Tomo I. Colección LIBROS HOMENAJE No. 7. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Caracas Venezuela. 2002. Pgs. 413 al 436.**

Potestad genérica de Autotutela Administrativa, no solo por la potestad revocatoria descrita sino también por la de autodeclaratoria de nulidad absoluta de sus actos dictados, pues ambas posibilidades administrativas tendrían una relevancia trascendental, como expresión del poderío de auto salvaguardar y tutelar por sí misma sus intereses.

**DIFERENCIAS CON LA POTESTAD DE AUTO DECLARACIÓN DE NULIDAD ABSOLUTA.** Por último en cuarto lugar, emerge de los artículos 83 y 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la posibilidad imperativa para la Administración de ineludiblemente auto declarar la nulidad absoluta de sus actos dictados.

En relación a esta particular potestad administrativa, queremos exaltar nuestra preocupación al encontrarnos con mucha frecuencia, con el error injustificable de la propia Administración, de un sector de la doctrina e inclusive por múltiples fallos judiciales, de confundir su objeto con la potestad revocatoria de los actos. Es importante exaltar que ambas potestades obedecen diametralmente a diferentes potestades que implican supuestos jurídicos distintos, fundamento legal, contenido y efectos diferenciados. Como ya advertimos la base legal o fundamento jurídico de la institución de la autodeclaratoria de nulidad absoluta es el específico artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que se materializa al verificarse la específica incursión en el actuar administrativo en alguno de los vicios preestablecidos en el artículo 19 eiusdem, dado el carácter insalvable e inmutable de la ilicitud en su proceder, que impone la eliminación o supresión del acto de la vida jurídica, desapareciendo sus efectos desde su nacimiento, efectos ex tunc pero también ex nunc, por cuanto la afectación o agravio al orden público es de tal magnitud, que constituye verdaderamente un deber jurídico para la Administración su reconocimiento para prevenir la actuación posterior de otro órgano del Poder Público, como lo es el Tribunal competente Contencioso Administrativo, quien sin lugar a dudas, tendría que declarar lapidariamente más tarde, la nulidad absoluta de dicho acto.

Quizá la confusión o el desacierto descansa en el errado argumento que pretende afirmar que en la Administración solo se da la revocatoria del acto, frente a la probabilidad que en la sede judicial solo se da la anulación o nulidad del acto, como una consecuencia o expresión de la sentencia con fuerza de cosa juzgada. A este respecto es importante puntualizar que, si bien es cierto el poder de revocatoria es exclusivo, monopólico y propio del actuar administrativo, el poder de declarar la nulidad absoluta de los actos administrativos, es detentado tanto por la Administración, -por mandato imperativo del artículo 83 eisdem-, como por los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos, -por competencia constitucional y legal expresamente atribuidas, precepto 259 de la Constitución y artículo 5 numeral 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia-.

El acto administrativo que adolece de alguno de los vicios que acarrea nulidad absoluta, no puede ser simplemente revocado por la Administración, sino en su lugar, se impone, a diferencia la obligación del auto reconocimiento y declaratoria de nulidad, ya que los efectos para el destinatario, y las eventuales responsabilidades para el funcionario que pudiese acarrear tal manifestación son totalmente diferentes. Su operatividad se da siempre que inexorablemente se demuestre la incursión en alguno de los supuestos del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo que implica que nunca dicho acto acarrearía expectativas de derecho, intereses legítimos, directos y personales y mucho menos derechos subjetivos para su destinatario, por cuanto como ya hemos adelantado, ningún sujeto de derecho podría pretender ser receptor beneficiario de efectos dimanados de una manifestación de voluntad sobre una base irrita o antijurídica. “En este caso el principio de la autotutela de la administración sobre sus propios actos no encuentra límites en los derechos adquiridos por los particulares, porque en los actos viciados de nulidad absoluta no puede basarse derecho alguno.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Lares Martínez, ELOY. OBRA CREADA. PG. 198.

#### AUTOTUTELA DE SEGUNDA POTENCIA.

Como hemos plasmado y evidenciado a lo largo del desarrollo del presente opúsculo, aún cuando tradicionalmente en Venezuela se ha identificado a la potestad de Autotutela de la Administración con el poder de revisión de los actos previamente dictados, tesis en la cual, casi sin excepción la doctrina venezolana se suscribió y asumió como única durante mucho tiempo, luego de una revisión doctrinal; es evidente que la misma no puede ser concebida privativa como parcialmente ilustradora de ese poder administrativo, ya que no es sino una fracción o expresión de ese poderío para proteger la legalidad o/y mérito de sus actuaciones, justificada en la persecución del interés general que representa, en el mismo sentido que la potencialidad de salvaguardar o autotutelar el interés general que debe representar, sin la necesidad de acudir a otros órganos del Poder Público, por ende, no cabe duda alguna que está unguada del señorío para dictar actos válidos con fuerza interna, así como la factibilidad de ejecutar lo dispuesto en sus decisiones, lo cual no es simplemente una consecuencia efectista de sus manifestaciones de voluntad. Este planteamiento de acercamiento entre ambas tesis, fue abordado tímida y exiguamente por la doctrina española al aducir la llamada Autotutela de Segunda Potencia, en donde la autotutela declarativa y ejecutiva no agotarían el espectro de la autotutela administrativa, pues presupondrían además la “interposición preceptiva de vías administrativas previas antes de permitir el acceso a los Tribunales de quienes pretendan impugnar las declaraciones ejecutivas o las ejecuciones coactivas de la Administración.”<sup>31</sup> Plasmado como el privilegio del agotamiento de la vía administrativa o reclamaciones previas en sede administrativa, como justificación del poder administrativo de velar por sus intereses, más allá de la autotutela primaria, aún cuando dicha institución administrativa se encuentre actualmente en crisis por el mismo proceder administrativo.

---

<sup>31</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. OBRA CITADA. PG. 481.

BIBLIOGRAFÍA.

**Araujo Juárez, José. “Principios generales del derecho administrativo formal.”** Editorial Vadell Hermanos Editores. Caracas Venezuela. 1989

**Brewer Carías, Allan Randolph. “El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”.** Colección Estudios Jurídicos No.16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela. 1982.

**Carrillo Artilles, Carlos Luis. “La Ampliación Cuantitativa del Principio de Legalidad en la Constitución de 1999”.** Libro Homenaje a Allan Brewer Carías. Instituto de Derecho Público UCV. Editorial Civitas. Madrid España. 2003.

**Carrillo Artilles, Carlos Luis. “El redimensionamiento del recurso jerárquico impropio en Venezuela”.** Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani. Tomo I. Colección libros homenaje No. 7. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas Venezuela. 2002.

**García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Fernández. “Curso de Derecho Administrativo”** Tomo I. Editorial Civitas. Décima Edición. Madrid. España. 2000.

**Hernández Mendible, Víctor. “La ejecución de las resoluciones administrativas de multas impuestas por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras”.** Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, N° 116. 1999.

**Lares Martínez. Eloy. “Manual de Derecho Administrativo”.** Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Décima segunda Edición. Caracas. Venezuela. 2001

**Ortiz Alvarez, Luis.** “El privilegio de autotutela y el principio del efecto no suspensivo de los recursos”. Revista de Derecho Administrativo. No.1. septiembre - diciembre 1997. Caracas. Venezuela. 1997

**Parada, Ramón.** “Derecho Administrativo I. Parte General.” Editorial Marcial Pons. Decimotercera Edición. Madrid. España. 2002.

**Parejo, Alfonso, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez.** “Manual de Derecho Administrativo”. Volumen I. Parte General. Editorial Ariel. Quinta Edición. Madrid. España. 1990

**Peña Solís, José.** “Manual de Derecho Administrativo” Volumen Tercero. Colección Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas. Venezuela. 2003.

**Rondón de Sanso, Hildegard.** “Teoría general de la actividad administrativa”. Edición conjunta de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela y la Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela. 1986.

**Carlos Luis Carrillo Artiles.**  
[clca65@cantv.net](mailto:clca65@cantv.net)

Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela.

Post Grado de Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela.

Doctorando en Derecho en el Centro de Estudios de Post-Grado de la Universidad Central de Venezuela.

Investigador del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela.

Profesor de Post Grado en la Especialización de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Universidad del Zulia.

Profesor de Post Grado en Derecho Constitucional en la Universidad Libre de Colombia.

Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo.

Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional.

Ex Consultor Jurídico de la Bolsa de Productos e Insumos Agropecuarios de Venezuela.

Ex Consultor Jurídico de la Comisión Nacional de Valores.