

## La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo según la doctrina jurisprudencial venezolana

**Lorena Rincón Eizaga\***

### Resumen

La investigación se centra en el estudio de la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos en sede jurisdiccional, bajo la óptica del tratamiento que la doctrina jurisprudencial venezolana le ha venido imprimiendo a esta excepcional institución cautelar, típica del contencioso de nulidad, que deroga los principios de ejecutividad y ejecutoriedad que corresponden a los actos administrativos en virtud de la presunción de legalidad que los ampara. Para desarrollo de este estudio, se recopiló y analizó una gran cantidad de decisiones judiciales, tanto de la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena y en Sala Político-Administrativa, como de la Corte Primera de lo contencioso-Administrativo, a partir de las cuales se estudiaron los requisitos de procedencia así como el procedimiento para decretar tal medida. Se concluye que mediante una labor vanguardista, ha sido la doctrina sentada por la jurisprudencia administrativa venezolana la que ha delineado esta medida desde el mismo momento de su creación, no obstante debe seguir avanzándose en los criterios de interpretación aplicación de la misma, en conformidad con su naturaleza eminentemente cautelar y a los fines de impedir que se convierta en un obstáculo de la actividad administrativa y de la satisfacción del interés público al que ella propende.

**Palabras clave:** Suspensión, acto administrativo, doctrina jurisprudencial, contencioso de nulidad.

---

Recibido: 03-09-96 \* Aceptado: 20-11-98.

\* Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. J. M. Delgado Ocando” de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

## **The Judicial Suspensión of the Administrative Act`s Effects According to the Venezuelan Jurisprudential Doctrine**

### **Abstract**

The research is centered in the study of the suspension measure of the administrative acts`effects in the jurisdiction of courts, according to the treatment that the Venezuelan jurisprudential doctrine has given to this exceptional precautionary institution, typical of the proceeding for annulment, that abrogates the rights of execution that correspond to the administrative acts by virtue of their legality presumption. For the accomplishment of this study, it was compiled and analyzed a large quantity of judicial decisions, both of the Venezuelan Supreme Court of Justice, in Full Court and in Political-administrative Room, and of the Contentious-Administrative First Court, starting from which it was studied the requirements of origin as well as the procedure to decree such measure. It is concluded that by a vanguardist work, the doctrine stated by the Venezuelan administrative jurisprudence has outlined this measure since the same moment of its creation, nevertheless the advance should continue as regards its interpretation and application criteria, in conformity with its eminently precautionary nature and to the end of impeding that it becomes an obstacle of the administrative activity and of the public interest satisfaction it tends to.

**Key Words:** Suspension, administrative act, jurisprudential doctrine, proceeding for annulment.

### **1. Consideraciones Preliminares**

La suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos es una medida cautelar de carácter excepcional y temporal, por medio de la cual el juez contencioso-administrativo puede suspender los efectos que está llamado a producir un acto administrativo de carácter particular cuya nulidad se ha demandado en el proceso principal, cuando la ley así lo autorice o cuando el solicitante demuestre que su ejecución puede ocasionarle daños irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, constituyéndose así en la medida precautelativa típica del contencioso de nulidad, al salvaguardar los intereses particulares del recurrente, los cuales podrían verse lesionados de manera irreversible si no se suspenden los efectos del acto administrativo hasta que se produzca decisión sobre el fondo del asunto.

Esta medida se encuentra regulada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual establece que “A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido

solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio. La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Los elementos de la definición de esta medida cautelar de suspensión han sido magistralmente recogidos en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de abril de 1981: “...La medida de suspensión requerida supone una interrupción temporal de la eficacia del acto administrativo cuya validez ha sido cuestionada... Como tal, constituye una importante excepción legal al principio general según el cual, con base en una presunta validez intrínseca a todo acto administrativo, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento de su emisión o desde el que él mismo disponga... Así concebida, en nuestro derecho positivo la medida de suspensión del acto tiene carácter preventivo, es decir, tiende a amparar o proteger el derecho del administrado antes de que el daño se verifique y la lesión al orden jurídico se perfecciones” (Revista de Derecho Público, 1981: 6, 168).

Así mismo, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 22 de febrero de 1990 (caso Luisa Morales), se compara con un criterio muy atinado esta medida cautelar del proceso administrativo con las que rigen en el proceso civil, cuando se establece que en el contencioso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, al igual que en otros procesos, si no se aseguran los efectos de la sentencia definitiva, la misma resultaría nugatoria, razón por la cual se han creado medidas cautelares que tienen como objeto asegurar el resultado de un proceso pendiente. Pero, a diferencia de lo que ocurre en el proceso civil ordinario, donde lo fundamental, además del riesgo, es la presunción grave del derecho que se reclama, en el proceso de anulación la existencia de dichas medidas tienen su razón de ser para el caso de que la sentencia definitiva no pueda reparar los perjuicios que cause la inmediata ejecución del acto impugnado (Revista de Derecho Público, 1990: 41, 123-124).

Como se sabe, en nuestro ordenamiento jurídico la regla general es el carácter no suspensivo de los recursos administrativos y jurisdiccionales que se interpongan contra los actos administrativos, debido a que los mismos se encuentran amparados por una presunción de legitimidad en virtud de la cual se presumen dictados conforme a derecho, lo que trae consigo las dos características inherentes a todo acto administrativo como son la ejecutividad, según la cual una vez perfeccionado éste, es capaz de producir los efectos que está llamado a cumplir, y la ejecutoriedad, que significa que la Administración puede ejecutar sus actos por sí misma, con sus propios medios y elementos, incluso en forma forzosa.

En tal sentido, la Sala Político-Administrativa ha establecido, en sentencia del 22 de febrero de 1990 ( caso Venevisión ), que “...La suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional constituye, como en reiteradas ocasiones lo ha sentado la jurisprudencia de esta Corte, una medida cautelar y de carácter excepcional, mediante la

cual el juez contencioso-administrativo está facultado legalmente para detener en un caso determinado y de manera provisoria los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos que, amparados por la presunción de legitimidad, gozan de eficacia inmediata...” (Revista de Derecho Público, 1990: 41, 120).

En consecuencia, la jurisprudencia ha establecido que la medida de suspensión provisional de la ejecución de los actos administrativos bajo análisis es de interpretación restrictiva (Sentencia del 19-11-92, CSJ en SPA, Revista de Derecho Público, 1992: 52, 207), en el sentido de que sólo y únicamente puede acordarla el juez contencioso-administrativo en las circunstancias que llenen los extremos previsto sen el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que de lo contrario se estaría perturbando la actividad administrativa dirigida a perseguir fines públicos, en aras de intereses particulares. Una vez determinada la procedencia de la cautela, la medida de suspensión se traduce en el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la Administración cuya legalidad es discutida por el administrado (Sentencia del 7-6-82, Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, Revista de Derecho Público, 1982: 11, 171).

Ahora bien, resulta interesante aclarar que la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos en sede jurisdiccional viene acordándose en el contencioso de nulidad en Venezuela, con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, por lo que constituye sin duda una creación pretoriana (Brewer, 1993: 165). En efecto, mucho antes de esa fecha ya nuestro Máximo Tribunal había decretado esta medida cautelar en diversas ocasiones, no obstante un largo período en que rechazó la posibilidad de suspensión argumentando que el recurso contencioso-administrativo de anulación no tenía efectos suspensivos, como en la sentencia de la Corte Federal del 25 de enero de 1960 (Brewer, 1978: 562).

Tal circunstancia ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 21 de junio de 1983, al establecer que “...La amplia facultad discrecional acordada al juez de lo contencioso por el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige sus funciones de suspender la ejecución de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad hubiere sido solicitada, cuando así lo permite la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, ha sido el resultado de una audaz y al mismo tiempo encomiable tradición jurisprudencial del Supremo-Tribunal recogida finalmente por vía legislativa en el texto que rige su funcionamiento...” (Revista de Derecho Público, 1983: 15, 170).

En efecto, la primera sentencia que decretó la suspensión en vía judicial de un acto administrativo fue la célebre decisión de la Sala Político-Administrativa de fecha 4 de diciembre de 1967, en el recurso de nulidad interpuesto por la fábrica de jabones Lanman y Kemp Barclay y Co. de Venezuela contra la Resolución dictada por el entonces Gobernador del Distrito Federal por medio de la cual le cancelaba la patente de industria y comercio, fundamentando la medida de suspensión en que “...la ejecución de la Resolución impugnada podría acarrear un gravamen irreparable para el caso de que la decisión que

dicte este Supremo Tribunal al resolver el fondo del asunto sea favorable a las pretensiones de la actora...” (Brewer, 1978: 565).

De esta manera comenzó la Corte Suprema de Justicia a suspender los efectos de los actos administrativos de carácter particular, aun en el caso de que no existiere la habilitación legal correspondiente, delineando sus requisitos de procedencia. Así, nuestro Máximo Tribunal acordó la suspensión de actos administrativos de liquidación de impuestos previa presentación de la caución correspondiente (Sentencias de la SPA del 27-7-70, 4-5-72, 31-10-72, 7-6-73, 3-10-73 y 22-7-74, Brewer, 1978: 565-589), y por argumento al contrario, negó dicha suspensión cuando se evidenciaban irregularidades en la constitución de la misma (Sentencia de la SPA del 27-6-73, Brewer, 1978: 579), caución ésta que fue recogida por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como un requisito general que podrá exigir el juez contencioso-administrativo para decretar la suspensión cuando lo estime conveniente, en uso de los poderes inquisitivos de que está investido.

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia dispuso que “...los efectos de los actos administrativos no pueden ser suspendidos por los tribunales de lo contencioso-administrativo, sino en casos excepcionales y solamente cuando a causa de la ejecutoriedad inmediata del acto, pueda causarse una lesión irreparable a un derecho subjetivo o a un interés legítimamente protegido que justifique el amparo del órgano jurisdiccional...” (Sentencia de la SPA del 15-2-73, Brewer, 1978: 574), con lo cual quedó sustentado el criterio de la irreparabilidad del daño a producir por el acto administrativo cuya suspensión se pretende, el cual sería ampliado posteriormente por el dispositivo del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al incluir también los perjuicios de difícil reparación por la sentencia definitiva.

Por último, otro de los requisitos que la Corte Suprema de Justicia determinó atinadamente en reiterada jurisprudencia y que después sería acogido por el legislador en la norma del artículo 136 de la Ley Orgánica que regula a nuestro más Alto Tribunal, es la carga del interesado de instar regularmente el procedimiento una vez decretada la suspensión del acto administrativo cuya nulidad se demanda, estableciéndose que la falta de impulso procesal adecuado por parte de aquél puede dar lugar a la revocatoria por contrario imperio de la medida de suspensión de los efectos del acto impugnado (Sentencias de la SPA del 19-12-73, 10-1-74 y 25-3-74, Brewer: 582-587).

## **2.- Suspensión judicial: Requisitos**

Como ya se ha dicho, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia viene a establecer una serie de requisitos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión del acto administrativo impugnado en el proceso principal de anulación, los cuales son de estricto cumplimiento para que el tribunal de la causa pueda decretarla, y que serán analizados a la luz de la doctrina jurisprudencial venezolana.

## 2.1.- Procede a instancia de parte

El legislador ha querido que la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo proceda sólo a solicitud de parte interesada, esto es, de la persona que tenga la cualidad de demandante en el recurso contencioso-administrativo de anulación, por tener un evidente interés personal y directo en evitar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que pudiera ocasionarle la ejecución del acto impugnado. Es lógico que así sea por cuanto al tratarse de una necesidad de carácter excepcional y de interpretación restringida, sólo la parte interesada en evitar dichos perjuicios puede ser capaz de suministrarle al juez contencioso-administrativo los medios de prueba necesarios para demostrar la necesidad de la cautela.

Así lo ha expresado pacífica y reiteradamente la jurisprudencia administrativa. Por citar sólo algunas decisiones, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de fecha 24 de marzo de 1983, estableció que la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos procede a instancia de parte, es decir, la solicitud sólo puede ser planteada por quien tenga la cualidad de parte en el proceso contencioso-administrativo de anulación (Revista de Derecho Público, 1983: 14, 176)

Igualmente, el mismo Tribunal en sentencia del 12 de abril de 1983 estableció que “...No constituye por tanto tal suspensión una medida oficiosa, que puedan dictar los tribunales contencioso-administrativos sin que exista la previa gestión de los interesados. Además, esta gestión constituye un requisito esencial a la validez de la tramitación incidental, que debe abrirse para sustanciar y decidir la solicitud de suspensión... por tratarse de un requisito fundamental, la omisión de dicha solicitud ocasionaría la nulidad de todo lo actuado en tal procedimiento” (Revista de Derecho Público, 1983: 14, 177-178).

De tal manera pues que el legislador fue muy claro al establecer expresamente que la medida de suspensión procede a instancia de parte, por lo cual a nuestro entender no cabe la posibilidad de que el juez contencioso-administrativo pueda decretarla de oficio. No obstante ello, un sector de la doctrina ha expresado que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en ocasiones a acordado de oficio la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado regulada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en particular refiriéndose a tres sentencias del más alto Tribunal administrativo venezolano.

Con respecto a la primera de ellas, de fecha 16 de noviembre de 1989 (caso E.L. Fuentes y otros), no cabe señalar que la medida de suspensión haya sido decretada de oficio por la Sala Político-Administrativa, por cuanto en ese caso los recurrentes y solicitantes de la medida incurrieron en un error en el escrito del recurso, al establecer que “...siendo el acto de efectos generales no podemos pedir la suspensión que establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema...”, a lo cual la Corte agregó que “...la voluntad de los solicitantes es precisamente la suspensión de los efectos y establecido por esta Sala que se trata de un acto de efectos particulares, pasa esta Sala a valorar si se llenan los extremos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...” (Revista de Derecho Público, 1989: 40, 127). De manera pues que en este caso de ningún modo puede hablarse

de que nuestro Máximo Tribunal declaró de oficio la suspensión, ya que lo hizo basándose en la expresa voluntad de los recurrentes (Fraga, 1995: 404)

Con respecto a las otras dos sentencias, de fechas 12 de mayo de 1992 (caso Jesús Soto Luzardo. Revista de Derecho Público, 1992: 50, 170) y 15 de febrero de 1993 (caso Consejo Supremo Electoral. Revista de Derecho Público, 1994: 53-54, 308), tampoco puede decirse que la Sala Político-Administrativa haya decretado la medida de suspensión judicial prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de forma oficiosa, por cuanto en dichos casos, si bien acordó la suspensión del acto impugnado de oficio, no lo hizo basándose en dicha disposición que regula la medida objeto de nuestro estudio, sino en el párrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el 585 ejusdem, aplicables supletoriamente al proceso administrativo según lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, bajo la figura de una providencia cautelar innominada, al haber acompañado los solicitantes un medio de prueba que constituía presunción grave del riesgo de que quedara ilusoria la ejecución del fallo y del derecho que reclamaban, por lo que no puede decirse que se trate de la suspensión judicial bajo análisis.

## **2.2.- Procede frente a actos administrativos de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada**

Significa que el acto administrativo debe reunir dos condiciones para que pueda ser objeto de la medida cautelar de suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a saber: en primer lugar, que se trate de un acto administrativo de efectos particulares y, en segundo lugar, que ese acto administrativo de efectos particulares cuya suspensión se pretende en el proceso incidental sea el mismo cuya nulidad fue demandada en el proceso incidental sea el mismo cuya nulidad fue demandada en el proceso principal.

En este sentido, es prolífica y pacífica la jurisprudencia venezolana en admitir que la medida de suspensión bajo análisis sólo puede versar sobre actos administrativos de efectos particulares y nunca sobre actos de efectos generales (por citar sólo algunas: sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 1-6-82, y 27-6-84, Revista de Derecho Público, 1982: 11, 173-174 y 1984: 19, 159; Sentencias de la CSJ en SPA del 30-6-87 y 29-7-92, Revista de Derecho Público, 1987: 31, 117 y 1992: 51, 188; y del 27-10-94, 26-10-95, y 28-11-96, Pierre Tapia, 1994: 10, 74; 1995: 10; 142, 1996: 11, 73), agregando como dato importante que la ubicación de la norma que regula esta medida en las “Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares”, no puede privar sobre lo expresamente consagrado por el legislador en el propio artículo 136, lo que significa que tal ubicación no puede servir de fundamento a interpretaciones extensivas o analógicas de dicho texto a supuestos de hecho diferentes al contemplado en la misma (Sentencias de la CSJ en Corte Plena del 12-5-86 y 8-6-88, Revista de Derecho Público, 1988: 36, 110; y en SPA del 15-11-90 y 7-3-91, Revista de Derecho Público, 1990: 44, 168 y 1999: 45, 133)

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia en Pleno ha justificando la razón de ser de la exclusión de los actos administrativos de efectos generales de la medida cautelar bajo análisis, señalando que "...Se estima que suspender un acto general en virtud de un recurso incoado por un recurrente específico puede crear múltiples injusticias, por cuando se verían afectados por el mismo, personas extrañas a la situación que originara y que, incluso, podrían actuar como opositores al recurso. Por el contrario, si se previese la suspensión como una mera desaplicación de la norma o acto impugnado en relación tan sólo al recurrente, ello podría construir una situación de privilegio al romperse el principio de generalidad del acto, ubicándose así al actor en una situación de excepción frente a la norma..." (Sentencias del 20-10-92 y 28-11-95, Pierre Tapia 1995: 11, 153-154).

De manera pues que los actos administrativos de efectos generales no son susceptibles de suspensión a través de la medida cautelar analizada, ni tampoco a través del poder cautelar innominado o genérico previsto en el parágrafo único del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, ya que, como bien ha dicho la Corte en varias oportunidades, la supletoriedad de aquél sólo es admisible cuando el supuesto de hecho traído a juicio no esté expresamente regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Pero, al estar consagrado en el artículo 136 de la misma el carácter restringido de la medida de suspensión a los actos de efectos particulares, debe necesariamente admitirse la inaplicabilidad de la medida innominada por cuanto ésta no puede responder a un petitum implícitamente excluido por dicha norma, como es la suspensión de los actos de efectos generales (Sentencias de la CSJ en Corte Plena del 7-12-94 y 28-11-95, Pierre Tapia, 1995: 11, 155; y en SPA del 22-2-95 y 11-7-96, Pierre Tapia, 1996: 7, 54).

Ahora bien, en cuanto a la segunda condición que debe reunir el acto administrativo de efectos particulares cuya suspensión se pretende, esto es, que sea el mismo cuya nulidad se demanda en el proceso principal, por constituir la medida de suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia una incidencia previa y accesoria al proceso principal donde se deduce la nulidad de tal acto es lógico que el acto cuya suspensión se solicita en esa incidencia sea el mismo que se ataca de nulidad, y "...ello porque se teme que de declararse ésta no puedan restituirse las situaciones jurídicas infringidas por la ejecución de la providencia administrativa. De allí que resulte improcedente solicitar la suspensión de un acto con base en los efectos que otro ha de producir, pues ello desvirtúa la naturaleza de la medida comentada..." (Sentencia de la SPA del 22-2-90, Revista de Derecho Público, 1990: 41, 121).

Sin embargo, la jurisprudencia ha sostenido que no todo acto administrativo de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada es susceptible de la medida cautelar de suspensión a los actos administrativos que ya se han ejecutado (Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 24-3-83, 31-5-84 y 30-05-84, Revista de Derecho Público, 1983: 14-176; 1984: 19-57; 1985: 23-166), o que se hayan extinguido con su ejecución (Sentencias del mismo Tribunal del 28-9-87 y 7-11-88, Revista de Derecho Público, 1987: 32-99; 1988: 36-116), o que se hayan cumplido en toda su plenitud (Sentencia de la SPA del 8-2-95, Pierre Tapia, 1995: 2-97), ya que si se accediera a su suspensión dicha medida dejaría de estar investida del carácter cautelar con el que ha sido contemplada por el ordenamiento jurídico, tendiente a impedir, provisionalmente, la

ejecución inmediata del acto administrativo impugnado en el contencioso de nulidad para garantizar precisamente la eficacia del fallo que recaiga en el proceso, razón por la cual en estos casos la tutela judicial cautelar es a todas luces injustificada, y una medida en tal sentido sólo podría equipararse a un pronunciamiento definitivo antes de la culminación del proceso.

En segundo lugar, en principio tampoco son susceptibles de suspensión los actos administrativos denegatorios o de contenido negativo, esto es, aquellos que constituyen un rechazo por parte de la Administración de la solicitud del administrado, tal como lo ha establecido la Sala Político-Administrativa en numerosas decisiones (por citar sólo algunas: Sentencias del 9-5-85, 20-3-86, 24-4-91, 12-11-92, Revista de Derecho Público, 1985: 23-164; 1986: 26-141; 1991: 46-149; 1992: 52-203; y del 8-2-95, Pierre Tapia, 1995; 2-97), ya que de suspenderse el recurrente obtendría, a través de una medida cautelar, una decisión que satisface su pretensión principal en una fase del proceso en la que aún no se ha determinado el derecho que lo asiste, admitiéndose su suspensión sólo en circunstancias extraordinarias, como en el caso de los actos de admisión negativos (Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 25-11-80 y 7-3-85, Brewer y Ortiz, 1996: 839-840).

Por último, en principio tampoco son suspendibles a través de la medida cautelar objeto de este estudio, los actos conexos o consecuenciales del acto administrativo cuya nulidad se demanda. En este sentido, nuestro Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa ha señalado que "...el objeto de al medida de referencias no puede comprender otros actos aún conexos con el impugnado de nulidad, si no han sido demandados conjuntamente con aquel... El hecho de que uno de los supuestos de los actos conexos o consecuenciales, sea precisamente lo decidido en el acto cuya nulidad se pretende, no permite darle a la medida de suspensión... efectos universales, de modo tal que comprenda también otros actos diferentes, porque guarden relación con el impugnado...", agregando que de aceptarse tal suspensión se estaría desvirtuando el carácter singular que distingue a las medidas precautelativas, que son accesorias de la demanda pendiente y, en consecuencia, se dictan para garantizar las resultas de dicho proceso administrativo y no de uno eventual o futuro (Sentencias del 21-3-90 y 24-10-90, Revista de Derecho Público, 1990: 42-130; 44-169)

### **2.3.- Procede cuando sea permitida por la ley o indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva**

La medida de suspensión judicial de los actos administrativos sólo procede en dos situaciones: en primer lugar, cuando dicha suspensión esté autorizada expresamente por un texto legal; y, en segundo lugar, cuando la medida cautelar sea indispensable para evitar daños irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva que haya de recaer en el proceso principal de anulación. En el primer caso, por supuesto, la labor del juez contencioso-administrativo al decretar la suspensión se limita a constatar que el caso concreto esté subsumido en la norma que autoriza la medida, pero es en la segunda situación donde el juez ejerce un gran poder de apreciación sobre la procedencia y la

conveniencia de suspender el acto administrativo impugnado, antes de decidir acerca de su legitimidad, derogando provisionalmente los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad de que están investidos los actos de la Administración, en aras de un interés particular, lo cual sólo podrá hacer cuando llegue a la profunda convicción de que su ejecución inmediata ocasionará una situación irreparable o de difícil reparación para el recurrente.

En esa inteligencia, el juez contencioso-administrativo, en múltiples ocasiones, ha suspendido los efectos de los actos administrativos atendiendo a la expresa consideración de los daños palpables que podrían producirse por la ejecución inmediata de los mismos, estableciéndose pacíficamente que "...es menester, como requisito sine qua non, que la no suspensión de los efectos del acto administrativo de que se trate, cause o produzca un daño irreparable o de difícil reparación en la decisión definitiva que sobre el asunto se produzca..." (Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 30-1-80 y 11-5-80, Revista de Derecho Público, 1980: 1-149, 3-158).

Ello hace que la presencia del perjuicio y su irreparabilidad o dificultad de reparación, se convierta en un requisito riguroso indispensable cuya trascendencia y gravedad se deja al criterio del juez contencioso-administrativo, auxiliándose, en su función valorativa, de las circunstancias concurrentes en el caso, por lo que debe llevarse al sentenciador a la convicción de que dicha medida resulta necesaria para precaver el perjuicio que causaría la inmediata ejecución del acto administrativo impugnado, y para no hacer nugatorios o ineficaces los efectos de la sentencia definitiva que llegare a declarar la nulidad del mismo (Sentencia de la SPA del 16-3-95, Pierre Tapia, 1995: 3-139), correspondiéndole al solicitante de la cautela la carga procesal de indicar con precisión los motivos que permitirán al órgano jurisdiccional valorar la dimensión de los daños y la irreparabilidad o la dificultad de reparación de los mismos (Sentencias de la SPA del 11-1-94 y 14-12-95, Pierre Tapia, 1994: 1-44 y 1995: 12-105).

De manera pues que, como lo ha señalado muy atinadamente nuestro Máximo Tribunal, "...no basta con indicar la posibilidad del perjuicio, es preciso identificarlo y además que, como resultado de la decisión administrativa, estos daños resulten irreparables o de difícil reparación; es decir, que en caso de que no pueda restablecerse la situación jurídica que existía antes de la resolución administrativa, no se pueda obtener una indemnización sustitutiva..." (Sentencia de la SPA del 1-7-80, Revista de Derecho Público 1980: 3-157), o bien, como lo ha sentado en una decisión más reciente, "...cuando la ejecución del acto administrativo frustre el derecho subjetivo del administrado, impidiéndole toda posibilidad de conseguir la reparación debida por una vía apta. De allí que cuando el interés que se perjudique con la ejecución, resulte para el recurrente una pérdida reintegrable, considera esta Sala que no es procedente la medida de suspensión de efectos del acto impugnado" (Sentencia de la SPA del 28-6-95, Pierre Tapia, 6-122).

Además, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha establecido que este requisito de la irreparabilidad de los perjuicios o la dificultad de su reparación es una condición objetiva y, en consecuencia, dichos perjuicios deben ser cierto y no potenciales ni eventuales (Sentencias del 9-6-82 y 28-9-87, Revista de Derecho Público, 1982: 11-178 y 1987: 82-99), por lo que no puede tratarse de un simple riesgo o expectativa de riesgo

futuro (Sentencia del 8-11-84. Revista de Derecho Público, 1984: 20-159), razón por la cual debe concluirse que la tutela judicial cautelar bajo análisis, exige, para su procedencia, la certeza y actualidad del daño a producir por la ejecución de la providencia administrativa, circunstancias estas que deberán ser demostradas fehacientemente por el interesado, y que el juez contencioso-administrativo deberá ponderar concienzuda y responsablemente, visto que la suspensión se constituye en una medida excepcional que deroga los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad de que están investidos los actos administrativos, en virtud de la presunción de legitimidad que los ampara y en aras de la trascendental labor de interés público que cumple la Administración.

En tal virtud, la presencia de esa amenaza patente, concreta y actual debe resultar evidente de las actuaciones del expediente, señalándose como condición impretermitible por la doctrina jurisprudencial venezolana la existencia de una relación de causa-efecto entre la ejecución del acto administrativo que pretende suspenderse y el daño irreparable o de difícil reparación que se alega como fundamento de la medida, en el sentido de que éste debe provenir en forma directa e inmediata de la ejecución del acto administrativo cuya suspensión se requiere y no de una fuente distinta al acto impugnado, es decir, del incumplimiento de su imperativo (Sentencias de la SPA del 18-6-92, 16-7-92 y 17-11-92, Revista de Derecho Público, 1992: 50-175; 51-186; 52-204).

#### **2.4.- Procede previa consideración de las circunstancias del caso**

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige que el juez contencioso-administrativo tome en cuenta las circunstancias del caso para determinar si procede o no la medida cautelar típica del contencioso de nulidad, y ello porque la solicitud de la medida de suspensión judicial bajo análisis debe fundamentarse en circunstancias ciertas, concretas y actuales, por cuanto, al constituir una derogatoria del principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos, debe en consecuencia el juez contencioso-administrativo proceder a una revisión estricta de las circunstancias y motivos que la justifican.

En efecto, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que en virtud de este requisito, el legislador somete a la consideración y discreción del juzgador el examen de las circunstancias específicas del caso para decidir acerca de la procedencia de la solicitud, lo cual ha originado una jurisprudencia necesariamente casuística, que corresponde a las particularidades de cada solicitud de suspensión propuesta (Sentencias de la SPA del 28-4-83, 14-5-85, 22-5-89, 1-8-91 y 11-2-92, revista de Derecho Público, 1983: 14-174; 1985: 23-179; 1989: 38-125; 1991: 47-165; 1992: 49-139).

Entonces, siendo innegable la enorme variedad de supuestos que surgen en la práctica, pudiendo ocurrir que en un caso aparezcan circunstancias especiales que exijan una solución distinta a la dada en un caso análogo, se requiere que el juez contencioso-administrativo realice un esfuerzo de estudiar en cada caso concreto las circunstancias de hecho concurrentes, entendiendo este esfuerzo en el sentido de que "...dicha suspensión no afecte intereses públicos o sociales concretos que sean relevantes, y que precisamente elijan

o justifiquen que el acto se ejecute y se cumpla...” (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 13-7-82, Revista de Derecho Público 1982: 11-179).

Ello conlleva necesariamente a que en cada caso particular el juez tendrá la posibilidad de decidir en forma distinta las solicitudes de suspensión, y en tal virtud, aun cuando estén presentes los supuestos previstos en la norma del 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las circunstancias apreciadas por él lo pueden llevar a la convicción de no suspender la ejecución del acto administrativo impugnado en el proceso principal, aunque en casos similares haya tomado una decisión diferente. La redacción de la norma le da así al juzgador un margen de apreciación de la gravedad de la situación planteada por el solicitante de la medida y de sus consecuencias, en base a los elementos de juicio que le sean aportados por aquél, lo que demuestra la concesión de un verdadero poder inquisitivo al juez contencioso-administrativo.

### **3.- Suspensión judicial: Procedimiento**

Tal y como lo ha reconocido expresamente la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo “...si bien la consagración legal de la suspensión de los efectos de los actos administrativos constituye un sentido de modernidad y de claro amparo al ciudadano, no es menos cierto que el texto legal contenido de dicha institución no establece con claridad ni el procedimiento a seguir en el mismo, ni una adecuada determinación de los supuestos en los que puede llegarse a suspenderla ejecución de un acto administrativo...” (Sentencia del 17-4-80, Revista de Derecho Público, 1980: 2-132), razón por la cual ha sido precisamente la doctrina jurisprudencial venezolana la que ha ido determinando el cauce por el cual debe correr la solicitud de suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos, en base a la cual se estudiará de seguidas.

#### **3.1.- Iniciación**

##### **3.1.1.- Solicitud**

Como ya se ha explicado, el procedimiento incidental de suspensión judicial de los efectos del acto administrativo según lo dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe iniciarse por solicitud de la parte interesada, es decir, por quien ha intentado el recurso contencioso-administrativo de anulación donde dicha petición se produce, razón por la cual no puede el juez contencioso-administrativo decretar de oficio la medida.

##### **3.1.2.- Oportunidad**

La doctrina jurisprudencial venezolana ha sentado correctamente que la oportunidad para iniciar la incidencia cautelar bajo análisis es cualquier momento entre la admisión del recurso contencioso-administrativo de anulación hasta la sentencia definitiva que recaiga sobre el mismo, esto es, en cualquier estado y grado de la causa, pues se trata de una garantía de administrado frente a la prerrogativa de la Administración, de lo que se

desprende la no preclusión de tal derecho, siempre que se evidencien perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

De manera pues que la solicitud de la medida cautelar de suspensión judicial de los efectos del acto administrativo cuya nulidad se pretende, si bien suele presentarse conjuntamente con el escrito de la demanda, puede hacerse en cualquier estado e instancia del proceso principal, correspondiéndole al tribunal contencioso-administrativo considerarlo una vez traído el expediente administrativo que sirve de antecedente a la acción interpuesta (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo del 30-4-81. Revista de Derecho Público, 1982: 6-170), aunque en los casos de declaratoria de urgencia, prevista en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, nuestro Máximo Tribunal ha admitido la posibilidad de suspender el acto administrativo impugnado aún antes del recibo del expediente administrativo correspondiente (Sentencia de la SPA del 9-12-80, Revista de Derecho Público, 1980: 15-131).

### **3.1.3.- Motivos**

Los motivos que deben mover al solicitante de la medida cautelar de suspensión y que deberá explicar por tanto en su solicitud, sólo pueden ser dos: o bien porque su caso pueda subsumirse en la autorización legal de la cautela, o bien porque alegue pruebe en el escrito la irreparabilidad del perjuicio que le puede ocasionar la ejecución del acto impugnado o la dificultad de su reparación por la definitiva. Ningún otro motivo es admisible por el legislador para la procedencia de la solicitud de la medida, razón por la cual, como bien lo ha establecido la doctrina jurisprudencial venezolana, los motivos alegado sen la solicitud de suspensión no pueden ser los mismos motivos de impugnación en que se funda el recurso de anulación.

En otras palabras, como bien lo ha sentado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de fecha 20 de marzo de 1986 "...se subvertiría el orden jurídico si se estableciera como regla que la justificación de la suspensión de los efectos de los actos administrativos son precisamente las consecuencias de su incumplimiento. De aceptarse ello, es más fácil no cumplir dichos actos y dejar que se apliquen las sanciones previstas para tal incumplimiento, y luego solicitar la suspensión de su ejecución con base en la imposición de dichas sanciones... lo que es normal y corriente en la ejecución de los actos administrativos, como lo es el procedimiento coercitivo, no puede convertirse en la justificación de la suspensión de aquellos actos..." (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 20-3-86, Revista de Derecho Público, 1986: 26-139).

De manera pus que en numerosas de sus decisiones la doctrina jurisprudencial venezolana ha desechado como motivo de la solicitud de suspensión judicial, los efectos normales, necesarios o naturales que debe producir el acto impugnado, es decir, lo ordenado en tales actos, ya que de ser así todos los actos administrativos tendrían que suspenderse (por citar sólo algunas: Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-

Administrativo del 8-11-84, 11-2-85, 15-7-86, 8-10-87 y 11-8-88, Revista de Derecho Público, 1984: 20-158; 1985: 21-155; 1986: 27-130; 1987: 32-101; 36-112).

Por último, también la jurisprudencia ha rechazado como motivo de la medida cautelar bajo análisis, la circunstancia de que el solicitante alegue la nulidad absoluta del acto administrativo impugnado, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto esta norma sólo es aplicable para suspender la ejecución de los actos impugnados en sede administrativa mas no en sede jurisdiccional, ya que en este último caso no está condicionada la suspensión por el tipo de nulidad denunciada en apoyo de la respectiva acción o demanda, sino por la existencia de una autorización legal o de perjuicios no reparables o de difícil reparación por la definitiva (por citar sólo algunas: Sentencias de la CSJ en SPA del 7-3-85, 1-8-91, 17-12-91, 21-5-92 y 18-6-92, Revista de Derecho Público, 1985: 21-163; 191: 48-166, 48-159; 1992: 50-171, 50-173).

### **3.2.- Sustanciación**

En sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo de fecha 3 de agosto de 1982, si bien se dejó sentado muy correctamente que la suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos, como medida cautelar propia del contencioso de nulidad, debe tramitarse en cuaderno separado, no suspendiendo el curso del proceso principal, al igual que el resto de las medidas preventivas, por cuanto no influye en la materia de fondo a resolverse pro ser la suspensión un asunto diferente de la anulación, erróneamente se la califica como una incidencia autónoma (Revista de Derecho Público, 1982: 11-182), carácter éste que le es ajeno en razón de su naturaleza cautelar, por lo que a nuestro entender no puede decirse que la misma es independiente del proceso principal de anulación, ya que depende directamente de éste por su carácter accesorio.

#### **3.2.1.- Prueba del daño por el solicitante**

La doctrina jurisprudencial venezolana pacíficamente ha señalado que no basta que el solicitante de la medida de suspensión judicial alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un daño real y personal para el recurrente y que, aunque el perjuicio pueda ser cierto para aquél, ello no significa consecuentemente que el mismo sea irreparable o de difícil reparación en caso de que sea declarado con lugar el recurso de anulación ya que la ley preveé mecanismos para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa (Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo del 7-2-79, 30-1-80, 30-4-81 y 9-11-89, Revista de Derecho Público, 1980: 1-149, 3-158; 1981: 6-189, 40-124).

De manera pues que reiteradamente la jurisprudencia administrativa ha establecido que el recurrente debe, en su escrito de solicitud, alegar y probar tal irreparabilidad o dificultad, señalando y demostrando los hechos o circunstancias fácticas que fundamenten el temor de la gravedad del daño que se le ocasionaría de ejecutarse inmediatamente el acto

impugnado, sin que pueda ni deba el juez contencioso-administrativo, en ningún caso, suplir tales alegatos o pruebas, porque ello significaría desvirtuar la naturaleza excepcional de la medida y obstaculizar la actividad administrativa a favor de un interés particular. Sin embargo, la jurisprudencia de manera amplia ha admitido que el expediente administrativo puede contribuir a llevar al juzgador a la determinación de si debe acordar tal medida, en consonancia con lo invocado por el solicitante (Sentencia de la CSJ en SPA del 12-7-94: 7-104).

Ahora bien, si bien el juez contencioso-administrativo debe fundamentarse en los elementos de juicio que le aporte el solicitante, sin que pueda basar su decisión cautelar en motivos no alegados por el peticionario (Araujo, 1996: 481), se ha admitido que "...la prueba de los daños no tiene que ser plena como si se tratara de una demanda de indemnización de daños y perjuicios, sino que, incluso, sin que ello signifique la inactividad probatoria del interesado, teniendo en cuenta la naturaleza de la pretensión, muchas veces es suficiente atender al contenido del acto y a las consecuencias que pueden derivarse de su cumplimiento, para que el Tribunal califique la naturaleza del daño que puede causar su ejecución..." (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 13-7-82. Revista de Derecho Público, 1982: 11-179).

### **3.2.2.- Oposición a la medida por la Administración**

La doctrina jurisprudencial venezolana ha mantenido el criterio de que el procedimiento incidental de suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos no tiene carácter contencioso. Así lo ha expresado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia del 1 de febrero de 1983, en la cual se establece que "...tratándose esta suspensión de una medida que participa de la naturaleza de las medidas preventivas, el procedimiento al cual dan origen no es contencioso, consistiendo sólo en la revisión por el Tribunal de los términos del pedimento para determinar si se ajusta a los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a declarar o no su procedencia. No hay propiamente una contención o contradicción, ya que por su índole precautelativa, el referido procedimiento incidental se tramita y se decide inaudita parte, o sea, sin citación de las partes interesadas..." (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 1-2-83. Revista de Derecho Público, 1983: 13-146).

De manera pues que al tratarse de una incidencia breve, sumaria y no contenciosa, la jurisprudencia administrativa no admite la posibilidad de que la Administración pueda oponerse a la solicitud de suspensión judicial de los efectos del acto impugnado, sentándose el criterio de que su oposición en la fase de sustanciación de la medida resulta extemporánea (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 16-6-93, Revista de Derecho Público, 1993: 53-54, 323), pudiendo hacerlo solamente después de que el tribunal contencioso-administrativo haya decretado la medida, a través de los mecanismos de impugnación que se explicarán más adelante.

### **3.3.- Decisión**

#### **3.3.1.- Naturaleza Jurídica**

La doctrina sentada por la jurisprudencia administrativa admite que la naturaleza jurídica de la decisión que acuerda la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos particulares, es una verdadera sentencia, al resolver una cuestión contenciosa aplicando una norma de derecho para producir efectos procesales y extraprocesales, es decir, en la realidad material (Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 14-8-86, 3-6-87 Revista de Derecho Público, 1986: 28-139; 1987: 31-121).

Dicha sentencia es una sentencia interlocutoria, ya que no resuelve el fondo del asunto, o sea, la anulación, aunque pone fin a la incidencia cautelar correspondiente, por lo que participa de la naturaleza de las sentencias definitivas por sus efectos, según lo ha admitido la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de fecha 3 de agosto de 1982, al señalar que la Casación venezolana ha establecido que las sentencias dictadas en las incidencias sobre medidas preventivas tienen claramente fuerza de sentencias definitivas, razón por la cual las decisiones acerca de la incidencia sobre la suspensión de los efectos de los actos administrativos impugnados son apelables a tenor de lo dispuesto por los artículos 288 y 290 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al contencioso-administrativo por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Revista de Derecho Público, 1982: 11-182).

#### **3.3.2.- Efectos**

Una interesante sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 28 de septiembre de 1987 (caso Librería Imperial, S.R.L.), recoge muy atinadamente los efectos de la sentencia que decreta la medida de suspensión bajo análisis, al expresar que la misma "...produce una interrupción temporal del acto impugnado y paraliza el obrar de la Administración, evitando que se lleve a vías de hecho la decisión sometida a revisión en vía jurisdiccional... Lo que se hace con la suspensión es detener por un tiempo, en este caso hasta que se dicte sentencia, la ejecución del acto administrativo, en el entendido de que la suspensión no prejuzga para nada en la decisión definitiva que el Tribunal haya de dictar en relación al proceso principal..." (Revista de Derecho Público, 1987: 32-99).

De manera pues que como lo ha sostenido pacíficamente la doctrina jurisprudencial sentada por nuestro Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa la medida de suspensión judicial de los actos administrativos no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada en el contencioso de nulidad, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso principal y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o no la providencia administrativa impugnada (por citar sólo algunas: Sentencias del 2-4-81: 6-168; 1985: 23-171; 1988: 35-145; 1989: 39-161; Pierre Tapia, 1996: 11-73).

De allí que se haya establecido como requisito indispensable para que proceda la medida cautelar de suspensión el carácter previo de la decisión que la acuerda, en virtud de que le está completamente vedado al juez contencioso-administrativo adelantar opinión sobre el fondo al decretar la suspensión de los efectos del acto administrativo en el proceso incidental, razón por la cual es lógico que la declaratoria con lugar de la medida no pueda significar un anticipo o adelanto de las cuestiones debatida sen el proceso principal.

Así mismo, la jurisprudencia administrativa ha reconocido que la decisión que acuerda la cautela puede suspender total o parcialmente el acto impugnado en el proceso principal, argumentándose que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no prevé la suspensión de todos los efectos del acto, de lo que se deduce que la voluntad del legislador incluye la posibilidad de suspender todos o algunos de sus efectos (Sentencia de la CSJ en SPA del 30-1-86, Revista de Derecho Público 1986: 25-140). De igual modo, ha establecido que por virtud de la decisión que declara con lugar la solicitud de la medida, procede también la suspensión inmediata de los actos que constituyan una reproducción del acto administrativo impugnado y suspendido por aquélla (Sentencias de la CSJ en SPA del 22-11-90 , 29-11-90 y 2-3-93, Revista de Derecho Público, 1990: 44-172; Brewer y Ortiz, 1996: 855; Revista de Derecho Público, 1993: 53-54, 308).

Por último, la doctrina jurisprudencial en materia de suspensión judicial ha sostenido que la sentencia que resuelve la solicitud de suspensión no tiene efectos de cosa juzgada, ya que aún en el caso de que adquiriese firmeza por no haber sido interpuesto contra ella el recurso de apelación, siempre será posible plantear nuevamente la cuestión ante el juez de la causa. En efecto, ha dicho la Corte Primera de lo contencioso-Administrativo en diversas decisiones que "...en primer lugar, si el auto negó la suspensión, una vez en apelación el asunto principal se puede formular de nuevo la petición; en segundo lugar, el tribunal puede, aun de oficio, reconsiderar la procedencia de la medida adoptada cuando cambien las circunstancias que la determinaron, aun cuando la suspensión haya sido acordada en la instancia jurisdiccional superior por apelación de la denegación de tal suspensión en primera instancia; y en tercer lugar, por la falta de impulso procesal adecuado por el solicitante de la suspensión..." (Sentencia del 12-12-79, 17-4-80, 30-4-81 y 28-9-87, Brewer y Ortiz, 1996: 836; Revista de Derecho Público, 1980: 2-131; 1981: 6-169; 1987: 32-99).

### **3.3.3.- Caución**

Tal como se consagra en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la decisión que acuerda la medida cautelar de suspensión bajo análisis el juez contencioso-administrativo podrá, en uso de otro de los poderes inquisitivos que le confiere esta norma, exigir al solicitante de la medida que preste caución suficiente para garantizar las resultas del proceso. De manera pues que, como bien lo ha reconocido la doctrina jurisprudencial venezolana "...constituir caución para garantizar las resultas de la decisión que acuerde suspender los efectos de un acto administrativo...no es suficiente, por sí sola, para la suspensión de los efectos del acto, por ser ésta de carácter excepcional, y por cuanto el ordenar constituir dicha caución es una facultad que la Corte ejerce a su prudente arbitrio,

pudiendo exigirla o no en cada caso concreto...” (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 27-1-83; Revista de Derecho Público, 1983: 13-145).

Dicha caución tiene un doble objeto: en primer lugar, asegurar a la Administración la reparación pecuniaria de un daño eventual; y en segundo lugar, evitar el oportunismo del recurrente, cuando éste promueve el recurso y solicita a la vez la suspensión del acto administrativo impugnado, con la única finalidad de beneficiarse con esa situación que si bien puede ser transitoria respecto del acto, suele ser definitiva para el provecho del recurrente (Bielsa, citado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia del 30-4-81, Revista de Derecho Público, 1981: 6-170).

Así, la caución es exigida por el juez contencioso-administrativo con miras a asegurar que la Administración quede garantizada de los resultados del proceso principal de anulación, para el caso de que el acto administrativo impugnado no sea declarado nulo y, en consecuencia, pueda la autoridad administrativa resarcirse de los perjuicios que le hubiere ocasionado la ejecución de la medida de suspensión, manteniéndose así la necesaria igualdad de los intervinientes en el proceso, ya que en última instancia lo que se está garantizando con la caución es el interés público protegido por la actividad administrativa frente al interés particular del recurrente.

Lo normal es que el juzgador exija la garantía en el texto de la sentencia que acuerda la suspensión, siéndole potestativo en dicha oportunidad el resolver sobre la procedencia de la misma y su monto, pero en caso de que el solicitante de la medida cautelar haya constituido fianza con anterioridad a la decisión que acuerde la suspensión, ello no puede significar de ningún modo que el Tribunal deba declarar forzosamente la medida bajo análisis, tal y como lo ha dejado senado la Sala Político-Administrativa de nuestro Máximo Tribunal (Sentencia del 4-7-91, Revista de Derecho Público, 1991: 47-164), y en caso de decretar con lugar la medida, puede asimismo la Corte declarar que dicha fianza constituida con anterioridad no es aceptable, y fijar en su decisión el monto que debe cubrir tal garantía (Sentencia de la CSJ en Corte Plena del 9-8-89, Revista de Derecho Público, 1989: 39-158).

Por último, la no presentación de la caución en el plazo señalado o la no aceptación de la misma por el Tribunal de la causa, puede dar lugar a la revocatoria por contrario imperio de la medida de suspensión acordada, garantía que, como ha establecido nuestro Máximo Tribunal, no necesariamente debe ser una caución en sentido estricto (fianza, hipoteca, prenda o consignaciones de dinero), sino que puede tratarse de una seguridad a los fines de garantizar los intereses de la Administración mientras dure el proceso (Sentencias de la CSJ en SPA del 13-4-89 y 22-10-92, Revista de Derecho Público, 1989: 38-123; 1992: 52-201).

### **3.3.4.- Ejecución**

El juez contencioso-administrativo que acuerda la suspensión de los efectos del acto administrativo en el proceso incidental, tiene la potestad de ejecutar y hacer ejecutar la sentencia que hubiere dictado a los fines de garantizar el efectivo cumplimiento por parte

de la Administración de dicha decisión. De negarse a cumplirla, la autoridad administrativa estaría contraviniendo lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Nacional relativo a la tutela jurisdiccional efectiva en el contencioso-administrativo, al obstaculizar la labor de los órganos jurisdiccionales de establecer la situación jurídica subjetiva lesionada por la actuación administrativa, a través de la suspensión provisional de los efectos del acto a favor del recurrente, situación que trae consigo la responsabilidad directa y personal del funcionario administrativo obligado a cumplir dicha sentencia.

Por supuesto, como bien lo ha establecido la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la ejecución de la sentencia de suspensión por parte de la Administración se traduce necesariamente en la inactividad de la misma, ello es, en abstenerse de llevar a cabo cualquier acto de ejecución del acto administrativo suspendido, hasta que se decida en la definitiva la nulidad del mismo (Sentencia del 24-9-86, Revista de Derecho Público, 1986: 28-141). En consecuencia, cualquier acto o compromiso de la Administración, dictado o asumido durante la pendencia del proceso en el cual se suspendieron los efectos del acto administrativo que le sirve de fundamento, se considera nulo (Sentencia del 12-4-83, Revista de Derecho Público 1983: 14-178).

En este sentido también se ha expresado muy atinadamente nuestro Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 23 de mayo de 1983, al dejar sentado que en el caso de autos y "...como consecuencia de la suspensión ordenada por la Corte, tampoco podía la autoridad administrativa emitir ninguna otra providencia o resolución colateral derivada del acto principal impugnado, que viniese a menoscabar la garantía jurídica excepcionalmente consagrada por el legislador a favor del administrado, al permitir la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo recurrido, precisamente para proteger al particular de perjuicios irreparables o de difícil reparación ocasionados por la actuación administrativa..." (Sentencia del 23-5-83, Revista de Derecho Público, 1983: 15-177).

### **3.3.5.- Impugnación**

Es en cuanto a los medios de impugnación de la decisión que acuerda la suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional, donde encontramos quizá una mayor heterogeneidad de criterios por parte de la doctrina jurisprudencial a lo largo del período objeto de nuestro estudio. En efecto, aunque la mayor parte de sus decisiones se inclinan en admitir que la medida cautelar de suspensión judicial es susceptible de impugnación tanto por el mecanismo de la revocatoria por contrario imperio, previsto expresamente por el legislador en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como por la vía de la apelación regulada con carácter general en el Código de Procedimiento Civil, aplicable al contencioso-administrativo por mandato del artículo 88 de la Ley que regula el funcionamiento de nuestro Máximo Tribunal, algunas sentencias disidentes no están de acuerdo con la figura de la revocatoria por contrario imperio de la medida, ni tampoco con el tipo de apelación de que puede ser objeto la sentencia que la acuerda.

En este sentido, la Corte Primera de lo contencioso-Administrativo ha ampliado los motivos para que proceda la revocatoria por contrario imperio de la suspensión, no sólo al previsto expresamente por el legislador en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, relativo a la falta de impulso procesal por parte del solicitante de la medida, sino que también es procedente por causa de la oposición a la misma por parte de quienes tengan interés legítimo, personal y directo en la declaratoria sin lugar del recurso interpuesto o de quien sea afectado en sus derechos o intereses por la suspensión acordada (Sentencia del 30-04-81, Revista de Derecho Público, 1981: 6-172), o cuando se suministre una prueba en contra de los perjuicios irreparables o de difícil reparación, o se demuestre la deficiencia de la caución cuando haya sido requerida, dejando a salvo la posibilidad de acordarla de nuevo ante otra solicitud o prueba favorable (sentencia del 17-10-85, Revista de Derecho Público, 1985: 24-155).

Sin embargo, también se ha referido en diversas ocasiones a la impropiedad de la terminología utilizada por el legislador al establecer que la sentencia que acuerda la medida cautelar bajo análisis pueda ser revocada por contrario imperio, señalando que no se trata en realidad de tal mecanismo procesal, sino que viene a ser una sanción especial que la propia Ley establece, porque para que ésta proceda los jueces no pueden actuar libremente, que es lo que caracteriza a tales revocatorias, sino que es necesario la inactividad procesal de la parte solicitante de la medida, no tratándose propiamente de un acto revocatorio sino de una verdadera sentencia en la cual se declara la revocatoria de la suspensión, a tal punto que la decisión que la declara es apelable en un solo efecto a tenor de lo dispuesto en los artículos 289 y 291 del Código de Procedimiento Civil (Sentencia del 14-8-86, Revista de derecho Público, 1986: 28-140).

Otra interesante sentencia del mismo Tribunal, sostiene que no cabe llamar al recurso contra la decisión que acuerda la suspensión, una revocatoria por contrario imperio, ya que aquélla es una verdadera sentencia y no un acto o providencia de mera sustanciación o de mero trámite, que son los actos judiciales susceptibles de tal revocatoria según lo dispone el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, estimando que tal figura puede ser denominada caducidad o decaimiento procesal, por tratarse de una verdadera sentencia que declara la caducidad o decaimiento de tal medida, como sanción por el incumplimiento de la carga procesal de impulsar el procedimiento que asume el particular beneficiado con la suspensión (Sentencia del 3-6-87, Revista de Derecho Público, 1987: 31-122).

En lo que respecta al otro medio de impugnación que la jurisprudencia admite contra la decisión de suspensión que es la apelación, fruto de una más amplia interpretación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y del Código de Procedimiento Civil, al tratarse de una medida que participa de la naturaleza de las medidas cautelares reguladas en el segundo de los textos legales señalados, se ha sentado muy correctamente que la misma sólo es procedente cuando es dictada por tribunales de lo contencioso-administrativo de primera instancia o cuando el proceso principal no esté excluido de apelación, ya que si el proceso en el cual se discute la nulidad del acto administrativo no tiene apelación, es lógico que la decisión que acuerda la medida tampoco sea apelable, por tratarse de una medida accesoria al proceso principal (Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-

administrativo del 12-12-79, 17-4-80 y 28-10-80, Brewer y Ortiz, 1996: 836; Revista de Derecho Público, 1980: 2-131 y 4-155).

### **Conclusiones**

La medida de suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos de carácter particular constituye una institución cautelar de gran trascendencia por constituir una de las manifestaciones de la tutela jurisdiccional efectiva en el ámbito del contencioso-administrativo. Por otro lado es una derogatoria legal de dos atributos que son inherentes a los actos administrativos en virtud de la presunción de legitimidad que los ampara como son la ejecutoriedad, y que sólo puede ser desvirtuada por la alegación y prueba de que son contrarios a derecho en el contencioso de nulidad. Además, dada la necesidad de que la actividad administrativa se cumpla sin entorpecimientos de ningún tipo, en aras del interés colectivo que ella tiende a proteger, el ordenamiento jurídico venezolano consagra como regla general en esta materia el carácter no suspensivo tanto de los resultados administrativos como jurisdiccionales que se interpongan contra los actos administrativos.

De lo anterior se deriva el carácter excepcional y temporal de la medida de suspensión judicial prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la doctrina jurisprudencial venezolana ha sabido entender y aplicar, exigiendo una serie de requisitos que han sido numerosas y repetidamente analizados en las decisiones tanto de la Corte Suprema de Justicia en Pleno y en Sala Político-Administrativa, como de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, para la procedencia de la cautela que ella representa para el solicitante de la medida, a quien le interesa paralizar la ejecución inmediata del acto administrativo que ha demandado de nulidad a los fines de precaver los perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva que recaiga en el proceso principal en el caso de que su acción fuere declarada con lugar, por lo que debe alegar y probar con hechos concretos dichos daños como presupuesto impretermitible para detener los efectos del acto.

En cuanto al procedimiento para decretar la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos particulares, ha sido también la doctrina jurisprudencial venezolana la que ha venido delineando el cauce por el que debe correr la solicitud de suspensión judicial, al no haber previsto la Ley que rige el funcionamiento de nuestro Máximo Tribunal un procedimiento específico, sentando así todo lo relativo a la iniciación, sustanciación y decisión de la misma. Sin embargo, estimamos que al participar la medida objeto de este estudio de la naturaleza de las medidas cautelares reguladas en el Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente al proceso administrativo conforme lo dispone el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debería aplicarse el procedimiento previsto en dicho cuerpo procesal relativo a las medidas preventivas, el cual autoriza la oposición de la parte contra quien obra la medida, en este caso la Administración, e incluso la apertura de una articulación probatoria de ocho días para que los interesados promuevan y hagan evacuar las pruebas que convengan a sus derechos, haya habido o no oposición.

De esa manera, la doctrina jurisprudencial que ha creado y delineado la figura cautelar de la suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos particulares,

podrá evolucionar aún más, ya que si bien esta medida excepcional fue impulsada por la garantía de asegurar al recurrente que no se hagan nugatorios sus derechos una vez que recaiga la sentencia definitiva en el proceso principal de anulación, también se hace necesario imprimir al procedimiento incidental de un carácter contradictorio que permita la audiencia de la Administración, a los efectos de que la suspensión no se mantenga cuando la solicitud del recurrente sea temeraria o infundada, o bien cuando el interés público tutelado por la autoridad administrativa sea a todas luces evidente. Así, la diaria labor de los jueces contencioso-administrativos propenderá al necesario equilibrio entre el interés particular y el interés colectivo, que es en definitiva el equilibrio entre la tutela judicial efectiva y el superior bien público que debe proteger la actividad administrativa.

### **Bibliografía**

- ARAUJO JUAREZ, José. 1996. **Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo**. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- BREWER-CARIAS, Allan y ORTIZ-ÁLVAREZ, Luis. 1996. **Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa 1961-1996**. Colección Jurisprudencia N°. 4 Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- BREWER-CARIAS, Allan. 1993. **Contencioso-Administrativo en Venezuela**. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- 
1978. **Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo**. Tomo V (La Jurisdicción Contencioso-Administrativa), Volumen 2 (Los Recursos de Anulación y de Plana Jurisdicción). Caracas, Editorial Arte.
- FRAGA PITTALUGA, Luis, 1995. “Consideraciones Generales sobre la Suspensión de los Efectos del Acto Administrativo en Sede Jurisdiccional”. En: **Revista de la Fundación Procuraduría** N°. 14 Caracas.
- PIERRE TAPIA, Oscar. 1974-1997. **Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia**. Repertorio Mensual de Jurisprudencia. Años I al XXIV. Caracas, Editorial Pierre Tapia.
- RAMOS FERNANDEZ, Mary (Comp.). 1980-1993. “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo)”. En: **Revista de Derecho Público** N°. 1 al 54. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.