REPUBLICA DE VENEZUELA
MINISTERIO DE JUSTICIA

Revista
DEL
Ministerio de Justicia

PUBLICACION TRIMESTRAL

AÑO XV ABRIL - DICIEMBRE DE 1965 No. 53

ASPECTOS DE LA EJECUTIVIDAD Y DE LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FISCALES Y LA APLICACION DEL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE

Por el *Dr. Allan-Randolph Brewer C.*
Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela

I.— INTRODUCCION

II.— LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO FISCAL.

1.— El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional.

2.— Las Prerrogativas de la Administración.

S U M A R I O

A.— La Presunción de Legitimidad de los actos administrativos.

B.— La Ejecutividad de los actos administrativos.

C.— La Ejecutoriedad de los actos administrativos.

3.— Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo.

III.— EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE.

IV.— CONCLUSION.

I.— INTRODUCCION

1.— Ha sido tradicional en Venezuela el planteamiento del problema relativo a los efectos del acto administrativo fiscal sobre el obligado en la relación jurídico-tributaria, y concretamente, en relación a las posibilidades de su ejecución forzosa.

Asimismo, la jurisprudencia administrativa y fiscal en más de una oportunidad se ha planteado, en relación a la ejecución de los actos administrativos fiscales, el carácter y la validez general del principio "Solve et repete", que exige el previo pago del tributo como requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación contra el acto administrativo fiscal que lo establece.

En las presentes notas nos proponemos analizar algunos aspectos de la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales, y en especial, en relación con la aplicabilidad en Venezuela, del principio "Solve et repete".

II.—LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.— *El proceso de cognición y Ejecución en la actividad jurisdiccional.*

2.—Es principio general en el Derecho actual el que nadie puede hacerse justicia por sí mismo. Por ello, la misma Constitución establece el derecho de todos a "utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses". (2)

En esta forma, cuando un particular quiere hacer valer un derecho a defender un interés personal frente a otro, en defecto de un arreglo amigable, debe recurrir a la autoridad judicial competente para que sea ésta quien constate, jurídica y públicamente la existencia y validez de esos derechos e intereses, mediante una decisión que acaree ejecución, es decir, mediante una decisión que produzca ejecutoria. Esta "declaración de certeza mediante un mandato individualizado"

(1) Este trabajo se publica simultáneamente en la Revista de la Contraloría General de la República "Control Fiscal y Tecnificación Administrativa" N° 23, Caracas, Enero-Marzo, 1965, págs. 17 a 26. En la presente publicación, sin embargo, la hemos completado con la correspondiente Jurisprudencia administrativa y alguna doctrina de la Procuraduría General de la República.

(2) Artículo 68 de la Constitución.

del derecho reclamado que se obtiene mediante la decisión judicial, es el resultado de aquel "momento" de la jurisdicción que Calamandrei ha llamado, tan acertadamente, "proceso de cognición". (3)

Ahora bien, resuelto a través de esa primera fase o "momento" de la jurisdicción el problema de la "certeza del derecho" reclamado, queda abierto al problema de la ejecución práctica del derecho declarado cierto. Una vez que se ha llegado a la declaración oficial de certeza, puede ocurrir que la conducta de la persona que haya resultado obligada se ajuste, sin más a tal precepto; pero puede también ocurrir que la ejecución voluntaria no sea posible, o que la persona obligada deliberadamente, se niegue a obedecer el mandato ya indiscutible. En este caso, es el mismo Estado a través de su Administración de justicia quien asegura la observación del derecho, por la fase ulterior de la jurisdicción que se llama ejecución forzosa y que se logra a través del llamado "proceso de ejecución" por el mismo Calamandrei". (4)

Así la función jurisdiccional comprende pues, en el sistema de la legalidad en solo la actividad que el Estado realiza por aplicar la norma general y abstracta ya existente al caso concreto y para poner en claro el mandato individualizado que de ella nace (proceso de cognición), sino también la actividad ulterior que el Estado lleva a cabo para hacer que este mandato concreto sea prácticamente observado (proceso de ejecución). En este sentido, la declaración de certeza (cognición) aparece como premisa y como condición para poder pasar, en la fase de ejecución al empleo práctico de la fuerza.

(3) PIERRO CALAMANDREI. *Instituciones de Derecho Procesal Civil.* De Palma Editor, Buenos Aires, pág. 79.

(4) PIERRO CALAMANDREI, ob. cit. pág. 85.

Como conclusión y ante la prohibición que el ordenamiento jurídico establece de hacerse justicia por sí mismo (5), todo aquel que pretende ejercer algún derecho o defender un interés frente a otro debe utilizar los medios ordinarios de la administración de justicia.

El legislador, sin embargo, ha establecido ciertas situaciones jurídicas privilegiadas relevando al particular de la obligación de obtener una declaración de certeza judicial para reclamar su derecho permitiendo que acuda directamente al proceso de ejecución. Algunos de estos casos entran dentro de los llamados procesos monitorios consagrados en el Derecho Italiano, y que recientemente han tenido ubicación doctrinal en Venezuela. Por otra parte, en algunas oportunidades el legislador otorga al título que tiene el particular, autenticidad y certeza suficientes que le permitan acudir directamente al proceso de ejecución sin la declaración de certeza judicial (proceso de cognición). Tal es el caso, por ejemplo, de algunos procedimientos especiales como el de "Ejecución de hipoteca" (7) y en ciertos aspectos el procedimiento especial de la "Vía Ejecutiva" (8).

---

(5) En este sentido el Código Penal establece en su artículo 271 que "el que con el objeto sódo de ejercer un pretendido derecho, se haga justicia por sí mismo, haciendo uso de violencia sobre las cosas, cuando podía haber ocurrido a la autoridad, será castigado con multa de doscientos cincuenta a dos mil bolívares. Si el culpable se valiere de amenaza o violencia contra las personas, aunque no haya empleado violencia sobre las cosas, será castigado con prisión de uno a seis meses o confinamiento de tres meses a un año. Si la violencia se ha cometido con armas será castigado con el duplo de la pena establecida. Y si resultare cometida lesión corporal o algún otro delito, será castigado con la pena correspondiente a estos hechos punibles. Si el hecho no fuere acompañado de otro delito enjuiciable de oficio, no se procederá sino a instancia de parte". En todo caso, agrega el artículo 272 del mismo Código, "cuando el culpable del delito previsto en el artículo precedente, compruebe la existencia del derecho que procede, se disminuirá la pena de un tercio a la mitad".

(6) Vid. ANGEL CRISTOBAL MONTES. "Un caso de proceso monitorio en la legislación venezolana", en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 42, Caracas, 1962, págs. 19 y 27 donde se refiere al juicio de cuentas.

(7) Artículos 533 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

(8) Artículos 523 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, estas situaciones son privilegiadas y taxativas cuando se trata de la actuación de los particulares. Sin embargo, y esto es lo que aquí nos interesa determinar, cuando se trata de la actuación de la Administración, por su especial situación de prerrogativa, ella está relevada en la mayoría de los casos, de acudir a los procesos de cognición y ejecución para hacer valer sus derechos, pudiendo por el contrario, declararlos y ejecutarlos ella misma con sus propios medios y por sus propias autoridades.

2.— *Las Prerrogativas de la Administración.*

A.— *La Presunción de legitimidad de los actos administrativos.*

3.— La jurisprudencia venezolana ha señalado que el interés público en que se inspiran las normas de Derecho Público y Administrativo justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines. (9) Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentran el de la ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos. Dichos privilegios son consecuencia de la *presunción de legalidad y legitimidad* que llevan todos los actos aministrativos. (10) Respecto a dicha presunción, ya en otro lugar (11) hemos señalado que "tiene por fundamento la preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración Pública, siendo así que la ejecutoriedad responde al mismo principio: la rapidez de la acción administrativa para el logro del bienestar general".

Por otra parte, la Procuraduría General de la República (12), ha indicado que todo acto administrativo está am-

(9) Sentencia de la antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* Nº 25, pág. 99.
(10) Sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en *Gaceta Forense* Nº 17, pág. 134 y 135.
(11) Vid. mi libro *"LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA*, Caracas, 1964, pág. 131.
(12) Vid. Dictamen Nº 4636 de 22 de septiembre de 1964, Sección de Asesoría del Estado.

parado por una presunción de legitimidad que sólo puede ser desvirtuada a través del ejercicio de los recursos correspondientes, por la autoridad administrativa o judicial competente para revisar el acto. Este, gracia a aquella presunción se reputa válido, *produce todos sus efectos y comporta ejecución forzosa mientras no ser revocado o anulado.* Una vez vencida la oportunidad para interponer los recursos, la referida presunción, de relativa o *juristantum* que era, se hace absoluta o *juris et de jures,* y sobreviene entonces la firmeza del acto".

Ahora bien, en materia fiscal dicha presunción adquiere su máxima efectividad. La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia de 4 de abril de 1963 (13) ha señalado lo siguiente: "Como lo tiene establecido la jurisprudencia, las Actas Fiscales, contentivas de Reparos, cuando han sido levantadas por funcionarios competentes y con las formalidades legales, como actos administrativos antecedentes a la liquidación del impuesto, gozan de una presunción de legitimidad con respecto a los elementos que en ellas se consignan y especialmente respecto de los hechos. De allí que corresponda al contribuyente producir la prueba de la inexistencia, falsedad o inexactitud de los hechos consignados en las Actas Fiscales. De consiguiente, sólo corresponde a los jueces, para la decisión de tales controversias, examinar, en primer término, si, como consecuencia del debate procesal, quedó desvirtuada la presunción de legitimidad de que gozan las Actas Fiscales, y, en segundo lugar, si la Administración ha interpretado y aplicado correctamente los correspondientes textos legales y reglamentarios". (14)

Ahora bien, es precisamente en virtud de esta presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos que estos tienen las características de ejecutividad y ejecutoriedad. Veamos separadamente ambos privilegios.

---

(13) CSJ-PA-42-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia.

(14) Esto ha sido confirmado por sentencias de 14 de julio de 1964 (CSJ-PA-73-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia) y de 7 de diciembre de 1964 (CSJ-PA-159-1, idem), de la misma Sala Político - Administrativa de la Corte.

B.— *La ejecutividad de los actos administrativos.*

4.— Hemos señalado que los particulares, para poder hacer valer un derecho o defender un interés frente a otros, han de acudir a los órganos jurisdiccionales competentes para que, luego de cumplido el proceso de cognición, declaren en forma cierta e indubitable el derecho reclamado; y es precisamente la sentencia, el título ejecutivo por excelencia pues por su propia naturaleza puede ser ejecutada de inmediato.

La Administración, por el contrario no necesita recurrir al órgano jurisdiccional para procurarse un título ejecutivo capaz de ser ejecutado. He aquí su situación de prerrogativa: ella tiene facultad suficiente para establecer por sí misma ese título. La Administración tiene entonces facultad para declarar sus propios derechos en forma pública y con certeza necesaria mediante decisiones unilaterales que crean generalmente, obligaciones jurídicas para los administrados exigibles desde el mismo momento en que se dicta el acto. Estas decisiones son precisamente, actos administrativos que tienen fuerza de títulos ejecutivos. Por eso se habla de la *ejecutividad de los actos administrativos*, porque los actos administrativos, una vez dictados producen todos sus efectos y tienen la posibilidad por si sólos, de ser ejecutados sin la intervención de otro órgano estatal.

La ejecutividad es entonces, un *rasgo común y característico de todo acto administrativo* (15), consecuencia de su propia fuerza obligatoria derivada de la presunción de legitimidad de que están revestidos.

En este sentido la jurisprudencia venezolana ha señalado (16) lo siguiente: "Por lo mismo que siendo consecuencia directa de la presunción de legitimidad el carácter ejecutorio del acto, la administración puede, desde el momento preciso que lo profiere, *hacerlo* ejecutar por quien corresponda".

(15) Vid. mi libro "*LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES...*" *cit.*, pág. 130, Nota Nº 76.

(16) Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en *Gaceta Forense* Nº 17, pág. 134 y 135.

Los actos administrativos fiscales tienen, como todo acto administrativo, el carácter ejecutivo, el carácter de títulos ejecutivos. (17) Por otra parte, hay declaraciones legislativas expresas. En efecto, el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "cuando los créditos a favor del Fisco, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por la vía administrativa al ser exigible, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento *especial* establecido en el Código de Procedimiento Civil. Las liquidaciones formuladas por los empleados competentes, los alcances de cuentas y las planillas de multas impuestas, tienen el carácter de *títulos ejecutivos* y al ser presentados en juicio aparejan embargo de bienes".

Por su parte, el artículo 3º de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal establece que "cuando los créditos a favor de la Municipalidad, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por vía administrativa al ser exigibles, se demandarán judicialmente, siguiéndose el procedimiento especial establecido en el Código de Procedimiento Civil". En dicha norma, ciertamente no se encuentra una declaración expresa de que los actos administrativos fiscales del Municipio tienen el carácter de *"títulos ejecutivos"* como indica la norma de la legislación Nacional. Sin embargo, consideramos que la ausencia de esa declaración expresa, no le quita el carácter ejecutivo o los actos administrativos fiscales del Distrito Federal, pues hemos visto, que dicho carácter es principio general de los actos administrativos. En todo caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución la previsión del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es aplicable a las Haciendas Municipales.

Como conclusión puede señalarse que el principio de la *ejecutividad* de los actos administrativos es aplicable en su

(17) Cfr. Sentencia Nº 291, Expediente 489, de 28 de enero de 1965 del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, de la cual fue Ponente el Magistrado Dr. Jaime Parra Perez, citada en Nota Nº 35.

plenitud a los actos administrativos fiscales como se ha visto, y como consecuencia éstos pueden ser ejecutados *por quien corresponda* desde que sean exigibles, no teniendo necesidad la Administración, de acudir a los Tribunales, a obtener una declaratoria de certeza de su derecho sino que, al contrario, ella misma tiene facultad, por sí misma, para declarar con certeza sus derechos.

C.— *La Ejecutoriedad de los actos administrativos.*

5.—Problema distinto al de la ejecutividad de los actos administrativos es el de la ejecutoriedad de los mismos. Si bien la ejecutividad se refiere al carácter ejecutivo de los mismos, la ejecutoriedad se refiere a la posibilidad de su *ejecución forzosa* por la propia administración que dictó el acto administrativo. La ejecutividad hemos visto, es el rasgo común y ordinario de todos los actos administrativos, (18) en cambio, la ejecutoriedad es sólo característica de ciertos actos administrativos determinados expresamente por una norma legal.

En algunas oportunidades los términos ejecutividad y ejecutoriedad han sido confundidos. Sin embargo, ya hemos señalado que dichos términos son diferentes porque se refieren a caracteres diferentes del acto administrativo. (19) La doctrina más autorizada, por otra parte, distingue los conceptos En efecto, Enrique Sayagués Laso (20) señala lo siguiente "En principio, el acto administrativo una vez perfeccionad produce todos sus efectos y por lo mismo, cuando requiere se llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado. Es la regl general. Esta peculiaridad característica del acto adminis trativo se denomina *ejecutividad.* No debe confundirse es carácter con la *ejecutoriedad,* que es la posibilidad de la ac ministración de ejecutar el acto por sí misma, incluso en cas

(18) Cfr. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrati* Tomo I, Madrid, 1958, pág. 498.
(19) Vid. mi libro *"Las Instituciones Fundamentales del Derecho A ministrativo..."* cit., pág. 130, Nota 76.
(20) Vid. Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrati* Tomo I, Montevideo 1953, pág. 490.

de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción". Por otra parte, Fernando Garrido Falla también distingue estos dos efectos del acto administrativo. (21)

La jurisprudencia venezolana ha señalado (22) al hablar de la ejecutoriedad de los actos administrativos lo siguiente: "El interés público en que se inspiran las normas del Derecho Administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos. Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación".

Como consecuencia podemos señalar que la ejecutoriedad de los actos administrativos es aquella característica de los mismos, en virtud de la cual la Administración no tiene necesidad de incoar un proceso de ejecución para que lo mandado en los mismos sea cumplido en contra de la voluntad de los particulares. Por ello la ejecutoriedad del acto administrativo es la posibilidad de ejecución coactiva de los mismos, por la administración, es decir, es la posibilidad que tienen las autoridades administrativas de *usar los procedimientos administrativos de ejecución* en caso de resistencia u oposición de parte de los particulares.

Entonces, como consecuencia, si la ejecutividad de los actos administrativos representa la innecesariedad que tiene la administración de acudir a un proceso de cognición ante los órganos jurisdiccionales, la ejecutoriedad viene a ser la innecesariedad que tiene asimismo la Administración de acudir a un proceso de ejecución ante los órganos jurisdiccionales.

(21) Vid. Fernando Garrido Falla *Tratado...cit.*, pág. 495 y siguientes.

(22) Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959 en *Gaceta Forense* Nº 25, *pág.*. 99.

Ahora bien, hemos dicho que la ejecutoriedad debe estar autorizada en texto expreso, pues la ejecución forzosa en manos de la administración es la excepción. Por ello hemos indicado (23) que "el carácter ejecutorio del acto administrativo no implica en nuestra legislación vigente la necesidad de la ejecución forzosa del acto por la utilización de medidas coercitivas realizada por la misma administración. En principio, la ejecución forzosa del acto administrativo por *vías coercitivas no* puede tener lugar sino por *vía judicial*, y ante ésta es que el acto administrativo, por su presunción de legitimidad, tiene carácter de acto ejecutorio. Por tanto la Administración, a pesar de que es detentadora de la fuerza pública, no puede recurrir directamente y en principio a la coerción para ejecutar sus propias decisiones. Pero decimos en principio pues, ciertamente dos consideraciones opuestas que tener en cuenta: por una parte no es conveniente que por una simple inercia de los particulares, o por el carácter recalcitrante de éstos, las decisiones de la Administración corran el peligro de no ser ejecutadas o serlo pero con gran dilación; pero, por otra parte, es peligroso que la Administración, por detentar la fuerza pública, pueda *en todo caso* ejecutar sus propias decisiones forzosamente, ya que ello traería una violación sencilla y rápida de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos. Ante estas consideraciones creemos, siguiendo el criterio del derecho comparado, que la Administración en Venezuela puede recurrir a la fuerza pública para ejecutar sus decisiones, en tres casos precisos que se desprenden de nuestro ordenamiento jurídico vigente: Por una parte, *cuando una ley lo permite expresamente*..... Por otra parte, puede también la Administración recurrir a la fuerza pública para ejecutar sus decisiones sin pronunciamiento judicial en los casos de Estado de Emergencia Nacional declarado o de suspensión de garantías constitucionales. Por último, en caso de necesidad o urgencia comprobada".

(23) Vid. nuestro libro "*Las Instituciones Fundamentales*...*cit.*, pág. 132.

En este sentido, por ejemplo, existe ejecutoriedad en los actos administrativos del Gobernador del Distrito Federal que ordenan "disolver las aglomeraciones que traten de impedir el normal funcionamiento de las reuniones de los cuerpos deliberantes, políticos, judiciales o administrativos", así como también "aquellas que traten de fomentar desórdenes y obstaculizar el libre tránsito", pues en virtud de los términos del artículo 46 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas, la autoridad administrativa puede hacer uso de la fuerza pública para ello. (24) Asimismo por ejemplo, algunos actos administrativos de policía sanitaria tienen la característica de la ejecutoriedad. En este sentido, si la autoridad administrativa encuentra oposición a la realización de una visita sanitaria (autorizada en el artículo 62 de la Constitución y en el artículo 16 de la Ley de Sanidad Nacional) "se hará uso de la *fuerza pública* de conformidad con las leyes".

En este mismo sentido, el Gobernador del Distrito Federal tiene posibilidad, en muchas oportunidades, de ejecutar sus propias decisiones. Por ejemplo, el artículo 165 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal establece la posibilidad de que si ordenada la demolición de un inmueble que amenaza ruina, el propietario no cumple la orden del Gobernador, éste puede hacerla ejecutar a costa del obligado, configurándose así un típico caso de ejecución subsidiaria.

Ahora bien, en materia fiscal consideramos que no rige el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo y ello en virtud de la citada norma del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y en el ámbito municipal, en virtud del artículo 3º de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal. En este sentido no parece acertada la opinión de que "la liquidación de un impuesto apa-

(24) Vid en mi libro "El Régimen Jurídico — Administrativo de la *Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*, Caracas, 1965, pág. 106.

reja ejecutoriedad" (25), pues todo lo contrario, la administración no puede ejecutar por sí misma los actos de liquidación fiscal y debe recurrir a los órganos jurisdiccionales para lograr esa ejecución.

El procedimiento es el establecido en los artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil relativos a "las demandas en que tenga interés las rentas públicas" y donde se establece que si la liquidación o instrumento tuvieren fuerza ejecutiva el tribunal "acordará en la misma audiencia la intimación al deudor, para que pague dentro de tres días, apercibido de ejecución", y "si dentro del cuarto día no acreditare el demandado haber cumplido aquella orden, se procederá como en el caso de *ejecución* de sentencia".

3.— *Consecuencias de la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo.*

6.— La antigua Corte Federal ha señalado en sentencia de 29 de julio de 1959 ha sostenido que "esta ejecutoriedad de los actos administrativos permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una *presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación.* De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos *no tienen efectos suspensivos*; ya que admitir lo contrario equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares". (26)

Es decir, esta jurisprudencia confirma el principio de que los actos efectivos del acto administrativo no se suspenden en virtud de la interposición de recursos gubernativos o recursos contencioso-administrativos, por lo que éstos no tienen efectos

(25) Vid. José A. Landazábal B. *"Presupuestos Constitucionales básicos de los Sistemas Tributarios Venezolano y Francés* en *Revista Derecho Tributario*, Nº 5, Caracas, 1965, pág. 14.
(26) Vid. en *Gaceta Forense*, Nº 25, págs. 99 y 100.

suspensivos (27), y precisamente, este es una de las consecuencias más importantes de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, pues una vez dictados y perfeccionados, éstos producen todos sus efectos y pueden ser ejecutados. La administración, por el hecho de que se impugnen no debe dejar de realizar su actividad de ejecución o en su caso, no debe dejar de hacer las gestiones necesarias para lograr su ejecución, pues lo contrario, como dice la Corte, "equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares. (28)

Por tanto, si se trata de actos administrativos de carácter fiscal, la administración no debe cesar de realizar las gestiones necesarias tendientes a realizar el cobro en vía administrativa o en su defecto, en vía jurisdiccional, a pesar de las impugnaciones y recursos que contra dichos actos, interpongan los contribuyentes.

Por ello la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (29) y en el ámbito municipal, la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal (30) establece que al ser *exigible* una deuda o contribución a favor del Fisco o

(27) Cfr. nuestro libro, "*Las Instituciones Fundamentales...cit.*, págs. 254 y 345. En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República ha sostenido lo siguiente:

"Es principio universalmente admitido que los actos administrativos —salvo aquellos que están sujetos a término, condición o ulterior aprobación —producen todos sus efectos desde el momento mismo en que son dictados, y por tanto pueden y deben cumplirse como si fueran definitivamente firmes; así lo exige la buena marcha de la Administración Pública, que de lo contrario podría verse entrabada por los recursos —aún los más temerarios— interpuestos contra sus actuaciones por los particulares interesados. Consecuencia de este principio es la tesis, predominante en la doctrina, de que tales recursos no tienen efecto suspensivo, es decir, no postergan la ejecución de las decisiones administrativas. Así por ejemplo, dice al respecto Enrique Savagués Laso: "compartimos esta opinión creyendo, con la doctrina predominante, que en general, los recursos no tienen efecto suspensivo. (*Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo 1959, Tomo I, pág. 477)". Vid. en "*Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1964", Caracas, pág. 25.

(28) Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* Nº 25, pág. 100.

(29) Artículo 54.

(30) Artículo 22.

de la Municipalidad, el deudor o contribuyente, o la persona que en su defecto designe la ley o la ordenanza, están obligados, salvo disposiciones especiales, a declarar ante el empleado competente, *en la misma fecha en que sea exigible el derecho o la contribución*, los datos necesarios para que se haga la *liquidación a su cargo*. Asimismo, y por cuanto los actos administrativos fiscales deben cumplirse y ejecutarse aún cuando sean impugnados, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (31) y la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal (32) establecen que cuando una renta nacional o municipal "no sea pagada en la fecha en que es exigible conforme a las disposiciones que la rigen, el deudor o contribuyente deberá pagar intereses moratorios a la rata de uno por ciento (1%) mensual... desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerce el cobro ejecutivamente conforme a la ley". Por lo que, aún impugnado el acto administrativo fiscal, si la renta no es cancelada al ser exigible, el contribuyente ha de pagar intereses moratorios hasta el día del pago.

III.— *El Principio "solve et repete".*

7.— De la ejecutividad del acto administrativo y subsiguiente posibilidad, en su caso, de ejecución forzosa, se ha llegado a extraer la consecuencia de que la impugnación de cualquier acto administrativo que implique liquidación de un crédito a favor del Estado sólo es posible si el particular se aviene previamente a realizar el pago que se discute. La misma jurisprudencia venezolana (33) ha señalado que "tales principios (el de la suspensión de los efectos del acto administrativo por la impugnación) derivan del conocido aforismo *solve et repete* (paga y después reclama), según el cual, y es-

(31) Artículo 56.

(32) Artículo 23.

(33) Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959 en *Gaceta Forense* Nº 27, págs. 99 y 100; sentencia de la misma Corte de 25 de enero de 1960 en *Gaceta Forense* Nº 27.

pecialmente en materia fiscal, el reclamo contra los impuestos no exime de la obligación de pagar...". (34)

En realidad, tal como se deduce de la anterior jurisprudencia, el principio *solve et repete* es una *derivación* del principio de la no suspensión de los efectos del acto administrativo a pesar de la impugnación, y dicho principio "se aplica en razón de la necesidad que tiene el Estado de percibir sin dilación los recursos tributarios, pues la actividad administrativa es contínua y necesaria, y ella presupone la percepción regular de los ingresos fiscales previstos para preveer el funcionamiento de los servicios públicos. (35)

---

(34) En este sentido, la Procuraduría General de la República ha sostenido que "el requisito del pago o afianzamiento previos para apelar de las multas fiscales es la aplicación del principio "solve et repete" que expresa en el Derecho Fiscal, la ejecutoriedad del acto administrativo... Esta característica tiene un doble fundamento, político y jurídico. Según el primero la ejecutoriedad consiste en la necesidad que la satisfacción de los fines generales, para los cuales los actos administrativos son dictados, no sean obstaculizados por la voluntad contraria de los particulares y que tal obstáculo donde deba ser superado, no importe algún retardo a la realización de los fines antedichos. Y en cuanto a su fundamento jurídico, es opinión dominante que la ejecutoriedad de los actos administrativos depende de la presunción de la legitimidad de que gozan; y en tal virtud, tratándose de una presunción relativa, se admite prueba en contrario, pero la formación de tal prueba no puede retardar la ejecución del acto, e influye solamente en los efectos de tal ejecución y en la obligación de la administración, de compensar el daño y de reparar si es posible, la ilegitimidad". — (Vid. en *Informe del Procurador al Congreso Nacional* 1959, Caracas. 1960, Pág. 461.

(35) Sentencia del Tribunal Accidental Nº 8 de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, Nº 303 de marzo de 1962.

Por otra parte, el mismo Tribunal, en sentencia de 28 de enero de 1965 Nº 291, Expediente Nº 498, ha establecido lo siguiente:

Por otra parte, la apelante afirma en su recurso ante este Tribunal que dicho Oficio de la Administración Seccional *"no indica razón alguna en cuanto al por qué de haberse considerado insuficiente la fianza"* y alega que la Oficina Liquidadora en ningún momento le requirió recaudos o pruebas con base en las cuales podía fundamentar su rechazo de la fianza, y concluye que esta actitud de la Administración la sitúa en posición difícil y llega a constituir una verdadera negativa a oir la apelación, de manera que la priva en último término de los recursos que la Ley consagra".

"Considera el Tribunal que la norma contenida en el artículo 83 de la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta según el cual "para interponer la apelación el recurrente deberá afianzar o pagar

Se trata en efecto, de una *derivación práctica* de la no suspensión de los efectos del acto administrativo, configurado como una prerrogativa de la administración, sin fundamento jurídico sólido alguno, y cuya finalidad se ha dicho consiste en "garantizar drásticamente y sin piedad la recaudación de los Tributos, como también la presión directa de las sanciones administrativas", actuando en "defensa de los intereses inmediatos de la Administración pública, contemplados con una mirada miope sin transcendentalismo alguno". (36)

---

previamente el monto de la planilla" no hace otra cosa que consagrar el llamado principio del "solve et repete" vigente en algunas legislaciones tributarias".

"Dicha regla encuentra *su fundamento, no sólo en el principio general de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, sino en aquel especial y concretamente referido al ámbito del Derecho Tributario, del "carácter ejecutivo del título" en que se documenta y materializa la liquidación.* Respecto de tal ejecutividad documental no caben dudas en el derecho venezolano: la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es clara al pautar en el artículo 4º que las planillas de liquidación tienen carácter de títulos ejecutivos y al ser presentadas en juicio aparejan embargo de bienes y acorde a esta calificación el Código de Procedimiento Civil en el Título VIII del Libro III (De las demandas en que tengan interés las rentas públicas) Art. 684 ordena: "El juicio sobre las excepciones (aquellas que se opusieren a la ejecución fiscal) se seguirá por los trámites del ordinario, sin impedir ni suspender el remate de los bienes embargados. En otras palabras, todo contribuyente tiene derecho a la defensa, pero el *carácter ejecutivo* del título permite la exigibilidad inmediata del tributo aún antes de quedar zanjadas las diferencias de aquél con la Administración-Físico".

"En la legislación de Impuesto sobre la Renta venezolana, *este principio del "solve et repete" ha sufrido un paliativo que atenúa un tanto su rigor: se permite al contribuyente caucionar la obligación mediante garantía fideyusoria.* La norma comentada otorga *implícitamente* poderes *discrecionales* a la Administración Fiscal para apreciar la seguridad de la garantía ofrecida en sustitución del pago; es, en efecto, el órgano administrativo el encargado normalmente de exigir el pago de la obligación tributaria. El Tribunal como órgano revisor de la legalidad de los actos de la Administración no puede sustituirse a ésta en la consideración de los elementos fácticos en que se fundamenta su decisión es decir, escapa a su control *la apreciación de "oportunidad" o "conveniencia" de aceptar o no la garantía del contribuyente, apreciación ésta que corresponde hacer al órgano administrativo con arreglo a los fines que persigue el "solve et repete": asegurar la ejecutoriedad del acto impositivo".*

(36) Vid. Rafael de Mendizabal Allonde, "Significado actual del Principio "solve et repete", en *Revista de Administración Pública*, Nº 43, Madrid, 1964, pág. 153.

El efecto fundamental del principio "solve et repete" por otra parte, es la de constituir un requisito de admisibilidad de los recursos gubernativos y contencioso-administrativo. La Corte Federal ha señalado que el incumplimiento de dicho requisito crea una situación impodativa que no tiene posibilidad de subsanación y, por tanto, constituye un supuesto típico de inadmisibilidad del recurso". (33)

Ahora bien, y ello es indudable, el principio "solve et repete" no está consagrado con carácter general en nuestro sistema tributario.

Debe distinguirse sin embargo, los casos en que está establecido como requisito previo a un recurso administrativo o gubernativo, de los casos en que está consagrado como requisito procesal previo a un recurso contencioso-administrativo.

En el primer caso, en materia de multas fiscales, por ejemplo, está consagrado con carácter general. En efecto, el Artículo 423 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "el apelante deberá pagar la multa o afianzarla a satisfacción del funcionario que la impuso, requisito sin el cual no se dará curso a la apelación.

En el ámbito municipal y también en materia de multas fiscales, la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal, asimismo, en su artículo 150, lo consagra como principio general. En las demás materias rentísticas, no hay una declaratoria general sobre la necesidad de cumplir el principio "solve et repete". Sin embargo, la mayoría de las leyes fiscales especiales lo exigen como requisito para la procedencia de los recursos administrativos o gubernativos a que haya lugar contra liquidaciones fiscales.

En materia contencioso-administrativo, por el contrario no hay en el ordenamiento jurídico venezolano consagración

(37) Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* N° 26, pág. 109.

general sobre la necesidad del previo pago como requisito de admisibilidad del recurso respectivo. Solamente en algunas leyes especiales está consagrado. Por ejemplo, el artículo 82 de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece, en este sentido, que "para interponer la apelación, el reclamante deberá afianzar o pagar previamente el monto de la planilla liquidada". En relación al afianzamiento debe, sin embargo señalarse, como lo ha hecho la Corte, que "ha sido más tolerante el legislador patrio al permitir que, en determinados casos, el previo pago para recurrir pueda ser sustituído por afianzamiento. Pero también en este caso la constitución de la garantía viene a ser requisito de tan ineludible cumplimiento, como lo es el propio pago en aquellas situaciones en las que se admite fianza". (38)

Ahora bien, en el ámbito municipal, como consecuencia de lo anteriormente señalado, tampoco hay ni puede haber consagración especial del principio solve et repete en el recurso contencioso-administrativo, y ello porque esta materia y la regulación de sus requisitos procesales y de admisibilidad, está reservada al Poder Nacional.

Por tanto, en los recursos contencioso-administrativo contra actos del Gobernador del Distrito Federal, no puede la Corte, en nuestro criterio, y en ausencia de norma legal expresa que lo consagre, rechazar un recurso por falta de pago o afianzamiento de la respectiva liquidación recurrida. Ello no impide por supuesto, que el principio de la no suspensión de los efectos del Acto Administrativo por la interposición de recursos, quede en su plena efectividad, por lo que la autoridad administrativa podrá siempre hacer cobrar administrativa o judicialmente las rentas liquidadas en los actos administrativos fiscales recurridos. (39)

En todo caso, es conveniente señalarlo, el principio "solve et repete" ha sido hondamente criticado por la doctrina más

(38) Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en Gaceta Forense Nº 25, página 100.

(39) En este sentido Vid. Sentencia del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta de 28 de enero de 1965 citada en Nota Nº 35.

reciente por ser violatorio se ha dicho, del principio de la seguridad jurídica (40), y violatorio del principio de la igualdad. En este último sentido se ha dicho que el requisito solve et repete" infringe el principio de la igualdad en dos de sus facetas: 1.—"En la esfera procesal destruye el inestable equilibrio de las partes litigantes. La posición de supremacía de la Administración Pública, que, como gráficamente se ha dicho, por mucho que consienta en agacharse es siempre un gigante, y sus inmediatas consecuencias (presunción de legitimidad y potestad ejecutoria), se ve reforzada por un obstáculo defensivo de gran envergadura"; 2.—"Significa además una discriminación en perjuicio de los económicamente débiles.— El previo pago significa un mayor gravamen para el ciudadano menos afortunado, como cualquier economista podría corroborar, en virtud de la llamada ley de utilidad decreciente".

IV.— *CONCLUSION.*

8.— Como conclusión, podemos señalar:

A.— Que los actos administrativos fiscales gozan de la prerrogativa de la "ejecutividad", es decir, tienen el carácter de título ejecutivo;

évalo. "El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia" en *Revista de Administración Pública*, Nº 41, Madrid, 1963, pág. 173.

(41) Vid. Rafael de Mendizabal Allende, "Significado actual del Principio "solve et repete", *loc. cit.*, pág. 155.