

¿ES NECESARIA LA TUTELA CAUTELAR PARA SUSPENDER LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO? UNA PROPUESTA

Serviliano Abache Carvajal

*Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello,
Universidad Metropolitana y Universidad Católica del Táchira*

Resumen: En el presente trabajo se propone la innecesidad de las medidas cautelares para suspender la eficacia del acto administrativo, partiendo de nuestra tesis sobre su exigibilidad al adquirir definitiva firmeza.

Palabras clave: Acto administrativo, presunción de legitimidad, eficacia, firmeza, derechos fundamentales.

Summary: In this paper the lack of necessity of cautionary measures to suspend the efficacy of the administrative act is proposed, applying our thesis about its effectiveness upon acquiring definite firmness.

Keywords: Administrative act, legitimacy presumption, efficacy, firmness, fundamental rights.

Recibido: 2 de octubre de 2015 Aceptado: 10 de noviembre de 2015

SUMARIO

Introducción

- I. La finalidad de la tutela cautelar.
- II. La concepción tradicional (¿e inconstitucional?) de eficacia inmediata del acto administrativo.
- III. Nuestra propuesta sobre la eficacia del acto administrativo: su definitiva firmeza.
- IV. A modo de conclusión: la innecesidad de la tutela cautelar para suspender (porque, sencillamente, no han empezado) los efectos del acto administrativo.

INTRODUCCIÓN

La respuesta al interrogante contenido en el título del presente trabajo, debe responderse de una manera algo ambigua: *depende*, si se trata de los –doctrinariamente denominados– actos administrativos de “efectos generales o particulares”. Si el acto es de “efectos generales”, sí resulta necesaria la tutela cautelar para suspender sus efectos, pues no hay otra forma de lograr tal cometido. En cambio, si se está ante uno de “efectos particulares”, nuevamente, *depende*. En este caso, dependerá de la concepción que se siga sobre la exigibilidad del acto administrativo. La tradicional, de acuerdo a la cual el acto resulta exigible apenas es dictado y notificado, hace –indiscutiblemente– necesaria la medida cautelar de suspensión de efectos o la de amparo cautelar, para lograr detener (suspender) la eficacia del acto una vez impugnado. Empero, una concepción distinta, como la que he propuesto recientemente¹, hace totalmente innecesaria cualquier medida cautelar para lograr tal fin, pues el acto administrativo no se puede entender exigible hasta que el mismo alcance definitiva firmeza. Esta tesis es que la que ocupará la reflexión que sigue.

1 *Vid.*, nuestra teoría sobre la eficacia del acto administrativo en Abache Carvajal, Serviliano, *La atipicidad de la «presunción» de legitimidad del acto administrativo y la carga de la prueba en el proceso tributario*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 93, Caracas, 2012, pp. 188 y ss.

I. LA FINALIDAD DE LA TUTELA CAUTELAR

Es sabido que el derecho a la tutela cautelar, o a solicitar medidas cautelares, es una manifestación directa e integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva², de expreso arraigo en nuestra Constitución³, cuya finalidad no es otra que proteger temporalmente –mientras se sustancia el proceso– a las partes del juicio y, con ello, evitar que se haga ilusoria la sentencia en la que se declare la procedencia de la pretensión finalmente reconocida. En este sentido, Ucín precisa que las medidas cautelares están dirigidas “en algunos casos, a proteger o preservar el objeto del proceso judicial o, en otros, a anticipar ciertos efectos de la sentencia a dictar en el [proceso] principal”⁴ (corchetes míos), así como “evitar que la sentencia final se torne ilusoria o ineficaz”⁵.

2 Así lo ha entendido, entre otros, Víctor Hernández-Mendible: “El derecho a solicitar medidas cautelares constituye un derecho público subjetivo que debe garantizarse siempre y cuando se cumplan los presupuestos procesales para su concesión, en cuyo caso el órgano jurisdiccional no tiene discrecionalidad para otorgar o no las medidas cautelares, sino que se encuentra ante una auténtica obligación de concederlas, a los fines de garantizar la tutela judicial efectiva. // La tutela judicial no será efectiva, si el órgano jurisdiccional no cuenta con las adecuadas potestades que garanticen la protección cautelar, mientras se produce la sentencia que reconozca la existencia del derecho o interés cuya tutela se reclama”. Hernández-Mendible, Víctor R., “Los derechos constitucionales procesales” en Brewer-Carías, Allan R., y Hernández-Mendible, Víctor R. (Dir.), *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 92, Caracas, 2011, pp. 98 y 99.

3 Artículo 26 de la Constitución: “Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. // El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

4 Ucín, María Carlota, “Capítulo I - Nociones fundamentales” en Camps, Carlos E. (Dir.), *Tratado de las medidas cautelares*, Abeledo Perrot, 1ª edición, Buenos Aires, 2012, p. 3.

5 *Ibíd.*, p. 5.

En efecto, y específicamente en el proceso administrativo, se ha dicho que:

“las medidas cautelares sirven para proteger la posición jurídica del recurrente de manera provisional mientras dura el juicio y hasta tanto el juez determina la procedencia de las pretensiones de fondo de quien se presenta ante él. De esta forma, no sólo se asegura al recurrente que a lo largo del proceso la situación seguirá como estaba antes de que se produjera la actuación administrativa que lo llevó ante los tribunales, sino también que, en caso de obtener al final del juicio una sentencia favorable a sus pretensiones, esa sentencia sea susceptible de ser ejecutada”⁶.

En sintonía con lo anterior, se ha llegado a considerar que “las medidas cautelares persiguen garantizar que cuando se produzca la comprobación jurisdiccional de la existencia del derecho, tal reconocimiento que tiene los caracteres de definitividad y certeza del derecho preexistente, no se haga ilusorio, sino que por el contrario pueda hacerse efectivo”⁷. Lo que se quiere, en definitiva, es “prevenir las repercusiones perjudiciales, garantizando las consecuencias del proceso y la tutela efectiva del derecho que se hace valer en aquél”⁸.

II. LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL (¿E INCONSTITUCIONAL?) DE EFICACIA INMEDIATA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La doctrina ha tradicionalmente considerado que los actos administrativos definitivos son exigibles, aun cuando los mismos no sean firmes, sobre la base de que éstos son ejecutivos en

6 Figuerias Robisco, Alejandra, “Las medidas cautelares en el contencioso administrativo”, *Manual de práctica forense contencioso administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Práctica Forense N° 1, Caracas, 2009, p. 146.

7 Hernández-Mendible, Víctor R., *op. cit.*, p. 99.

8 Prados, Ramiro Simón, *La tutela cautelar en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, p. 18.

sí mismos y de forma automática, en virtud de lo cual su mera impugnación no suspende sus efectos. Dicho de otra forma, se ha estimado que los actos administrativos que ponen fin a un procedimiento de primer grado gozan de *eficacia inmediata*.

En esta tendencia se ha ubicado, entre otros, Allan Brewer-Carías, en cuya autorizada opinión el carácter ejecutivo de los actos administrativos “implica como principio que los efectos de los mismos no se suspenden por el hecho de que contra los mismos se intenten los recursos contencioso-administrativos”⁹, al punto que el acto administrativo “es ejecutable de inmediato y, en sí mismo, tiene carácter ejecutivo”¹⁰.

En sintonía con la posición señalada, la doctrina tradicional ha expuesto y reiterado en un sinnúmero de oportunidades, que la ejecutividad de los actos administrativos implica que éstos son, una vez dictados y notificados, exigibles, de manera que para lograr la suspensión de sus efectos, el recurrente deberá elevar al juez contencioso administrativo tal solicitud y demostrar la presencia de los requisitos necesarios para su procedencia, a saber: *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, agregando a los anteriores, dependiendo de la exigencia legal de que se trate, el *periculum in damni*.

III. NUESTRA PROPUESTA SOBRE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO: SU DEFINITIVA FIRMEZA

En los términos que lo he propuesto con anterioridad¹¹, el acto administrativo se entiende eficaz porque se presume (o

9 Brewer-Carías, Allan R., *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 16, Caracas, 2002, p. 517.

10 *Ibid.*, p. 206.

11 “En resumen, la presunción de legitimidad constituye el *fundamento* mismo de la exigibilidad de la voluntad de la Administración Tributaria,

es) legítimo¹². Al respecto, resulta necesario hacer la siguiente reflexión.

Como indicamos, la doctrina dominante reitera la eficacia inmediata que detentan los actos administrativos, en virtud de lo cual, una vez dictados y notificados, los mismos son *automática e inmediatamente* exigibles. Paralelamente se ha afirmado que los derechos fundamentales son la *base y esencia misma* del Estado de Derecho, de ahí su preeminencia jurídica frente a las facultades de la Administración y caracteres de sus actos, razón por la cual constituyen un *límite* en la actividad administrativa.

En este sentido se encuentra, nuevamente, la más autorizada doctrina patria, en la opinión de Brewer-Carías, quien, por un lado, ha seguido la doctrina tradicional sobre la eficacia inmediata de los actos administrativos desde su emisión y notificación, en los términos expuestos, también enseñando, por otro lado, la preeminencia de los derechos fundamentales

esto es, sólo el acto presuntamente *legítimo* -así como, obviamente, el legítimo- será ejecutable en respeto de la dogmática constitucional reguladora y propulsora de la garantía de los derechos fundamentales del contribuyente, de ahí su importancia y carácter teleológico: *éste, y no otro, es su fin, es su causa final*". Abache Carvajal, Serviliano, op. cit., pp. 187 y 188.

- 12 Brevemente, el acto administrativo *se presumirá* legítimo cuando no ha sido objeto de revisión judicial, esto es, no fue sometido al control de legalidad de los jueces de lo contencioso administrativo por razón de la inactividad del propio administrado, caducando el lapso para ello, siendo la legitimidad en sí la que se presume, la cual obviamente no se conoce ni se puede determinar con mayor certeza por la falta de impugnación; mientras que será legítimo, cuando haya sido recurrido en sede judicial y haya sido declarado como tal por el órgano jurisdiccional, teniendo en cuenta, claro está, que aunque haya pasado por el control de legalidad de los jueces, si bien tampoco se tendría un nivel *pleno* de certeza, no sería alejado afirmar que, al menos, se gozaría de mayor certidumbre sobre la legitimidad del acto impugnado. Como se observa, en ambos casos (cuando se presuma o sea legítimo) el acto administrativo será siempre *definitivamente firme*. Para un análisis detallado sobre la *estructura* y *elementos* de la denominada "presunción" de legitimidad del acto administrativo, *vid.* nuestras propuestas en *ibid.*, pp. 170-176.

del particular frente a la ejecución de la voluntad administrativa, con especial mención al derecho a la defensa, explicando que:

“(…) la ejecución de los actos administrativos encuentra como límite a las garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente el respeto de su integridad personal y de sus bienes; que exige de la Administración Pública que su actuación ejecutoria sea siempre razonable, impuesta por la necesidad; que deba realizarse siempre respondiendo, favorablemente a los derechos y garantías del administrado; respetando el principio de la proporcionalidad entre medios y fines, sin discriminación alguna, y asegurándose el debido proceso, y dentro de él, el derecho a la defensa”¹³.

Ahora bien, lo desarrollado por la doctrina pareciera deberse a la reafirmación, por un lado, de un viejo aunque importante atributo de los actos administrativos: su ejecutividad; y por el otro, a la evolución, adopción y respeto de los derechos fundamentales, posturas que, cuando revisadas de

13 Brewer-Carías, Allan R., “Sobre la importancia para el Derecho Administrativo, de la noción de acto administrativo y de sus efectos”, *Terceras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Ediciones Funeda, Caracas, 1997, p. 42. En igual sentido, uno de los más prolíficos exponentes de la doctrina española, el catedrático Eduardo García de Enterría, quien también sigue (como la mayoría) la teoría de la *eficacia inmediata* de los actos administrativos [Vid. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Civitas, séptima edición, Madrid, 1995, pp. 491 y ss., y pp. 555 y ss.], ha paralelamente resaltado la “preeminencia” de los *derechos fundamentales* sobre la *exigibilidad* de la voluntad administrativa, en los términos siguientes: “Siempre que se invoquen, con alguna seriedad, derechos fundamentales, la regla es precisamente el carácter suspensivo del recurso y esto tampoco por una razón puramente mecánica, sino porque los derechos fundamentales son el fundamento del orden jurídico, en tanto que la ejecutoriedad de la acción administrativa es un instrumento ordinario, sumamente respetable, de gestión administrativa, pero no es en sí mismo un fundamento del orden”. García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Editorial Civitas, segunda edición ampliada, Madrid, 1992, pp. 55 y 56.

manera conjunta, pudieran arrojar resultados algo encontrados, si no son evaluadas en su justa medida.

Es por lo anterior, que nos surge el siguiente interrogante: ¿resultaría sustentable defender de manera simultánea, que la ejecución de los actos administrativos encuentra su límite en los derechos fundamentales del administrado, y que dichos actos son, una vez dictados y notificados, *inmediatamente* ejecutables, si tomamos en cuenta que una vez notificados el “lapso de impugnación” que posee el particular para contradecir la voluntad administrativa, es una notable y directa manifestación del derecho a la defensa?

En efecto, si como lo asevera la doctrina y creemos nosotros, los derechos fundamentales del administrado constituyen un *límite intraspasable de la actividad administrativa y de la ejecución de su voluntad*, entonces, vale igualmente preguntarse en este estado de la evolución del pensamiento jurídico y preeminencia (aplicación *prima facie*) de los derechos fundamentales, ¿si tiene cabida en toda su extensión o, por lo menos, con la misma fuerza que en algún momento tuvo, la teoría de la ejecución *inmediata* de los actos administrativos cuya legalidad se desconoce¹⁴ y que afectan de manera negativa, personal y/o patrimonialmente, la esfera subjetiva de los particulares?

En virtud de lo anterior, y en mi opinión, aparte de resultar difícil encontrar sustento simultáneo a los temas apuntados, este tipo de acto de la Administración no puede, en armonía

14 Así también lo ha entendido el profesor Johann-Christian Pielow, quien, a partir de la *libertad de actuación* del particular, ha planteado lo siguiente: “Ahora bien, si hubiera dudas en la legalidad de una medida del poder público, que limita esa libertad, también debe valer en el derecho procesal, que la decisión no puede ser ejecutada, hasta que la pregunta de la justificación de la medida esté solucionada”. Pielow, Johann-Christian, “Suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía administrativa y en la vía contencioso-administrativa”, *Terceras Jornadas Internacionales Allan Randolph Brewer-Carías*, Ediciones Funeda, Caracas, 1997, p. 210.

con la preeminencia de los derechos fundamentales del individuo frente a los bienes colectivos y facultades administrativas, entenderse ejecutable una vez dictado, así como tampoco luego de ser notificado, sino que más bien, el inicio y desarrollo *pleno* de su eficacia en el tiempo están forzosamente sometidos a una condición suspensiva *sustancial e inherente* al acto mismo: *la firmeza de la voluntad administrativa*; bien sea por medio del transcurso íntegro e inalterado del lapso legal de impugnación del administrado, como manifestación directa e inmediata del derecho a la defensa, o por haber sido sometida a un proceso de cognición y control judicial y, eventualmente, *confirmada* formalmente su apego a Derecho; ambas posibles vertientes enmarcadas en el respeto y garantía de los derechos fundamentales a la defensa y a la tutela judicial efectiva.

Así las cosas, un acto administrativo ejecutado *antes* del transcurso íntegro del señalado lapso, que representa la posibilidad de ejercer las defensas de Ley y cuestionar la voluntad de la Administración, se colocará por encima de la propia *esencia* del ordenamiento jurídico y, con ello, ineludiblemente se sustraerá de él. La inexigibilidad del acto como consecuencia del no transcurso del lapso de impugnación, constituye uno de los límites *formales e infranqueables* de mayor importancia que representa el *derecho fundamental a la defensa* para la actuación administrativa y los bienes colectivos.

Por su parte, la exigibilidad de un acto administrativo que haya sido impugnado ante los tribunales de justicia, mientras no haya recaído sentencia definitivamente firme en la causa –algo que nos recuerda, en cierta medida, la criticable y peligrosa doctrina de la “deferencia judicial hacia el ejecutivo”¹⁵– marginaría a todas luces la *función judicial*, al extremo de que, en caso de ser encontrado y declarado absolutamente nulo el

15 Sobre esa doctrina, vid. Ortiz-Álvarez, Luis, “El privilegio de autotutela y el principio del efecto no suspensivo de los recursos (Reflexiones históricas y de tutela judicial efectiva)”, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 1, Editorial Sherwood, Caracas, 1997, pp. 84 y ss.

acto *después* de haber sido cumplido, tal fallo no podrá impedir la consumación de lo *ya ejecutado*, indistintamente de los *teóricos* efectos *ex tunc* de su declaratoria anulatoria y de la procedente “reparación” de la situación jurídica infringida, que, como es sabido, en todo caso llegará demasiado tarde, pudiendo, inclusive, haberle costado la existencia *jurídica* al administrado, cuando no la *fáctica*; sin duda, un perjuicio irreparable¹⁶.

Es por lo anterior que “una prescripción legal que declara de manera general y absoluta la inmediata ejecutividad de todos los actos administrativos, sería inconstitucional”¹⁷, esto es, toda disposición normativa que consagre de forma incondicional dicha ejecutividad inmediata y automática del acto apenas dictado, será, como lo es en mi opinión el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹⁸, contraria a los derechos fundamentales del administrado.

De lo expuesto podríamos entonces concluir, que instituciones como la ejecutividad de los actos administrativos, si bien resultan de clara importancia, en este caso, como carácter y mecanismo para hacer valer la voluntad administrativa, no es menos cierto que su falta de evolución y acoplamiento ha significado –paralelamente– su peligrosa continuidad de forma inalterada, perpetuándola, más allá del pensamiento y discurso doctrinario, en la propia ley y en la jurisprudencia, aun cuando resulten sustentables las incongruencias e incons-

16 Esto se visualiza claramente, con el comentario que hiciera Hauriou en relación a un caso sobre la Torre de Saint-Paterne en Orléans: “todas las indemnizaciones del mundo no podrían reparar la destrucción de un monumento histórico, porque no es posible rehacer un monumento histórico”. Cf. la postura de Hauriou citada en *ibíd.*, p. 77.

17 Pielow, Johann-Christian, *op. cit.*, p. 210.

18 Artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: “Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la administración en el término establecido. A falta de término, se ejecutarán inmediatamente”.

titucionalidad que embargan –en la actualidad– a su primigenia concepción¹⁹.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA INNECESIDAD DE LA TUTELA CAUTELAR PARA SUSPENDER (PORQUE, SENCILLAMENTE, NO HAN INICIADO) LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La tesis sostenida –afortunadamente– ha sido recibida en los ordenamientos jurídicos de países vecinos, como son los casos de Colombia, Honduras y Costa Rica, por mencionar algunos.

19 La repetición de viejas posturas y teorías por parte de la doctrina y jurisprudencia, que en ocasiones también encuentran arraigo en la norma positiva, ha sido criticada por el catedrático español Alejandro Nieto, cuya opinión suscribimos plenamente, en los términos siguientes: “Esta sintonía casi perfecta entre los distintos pilares de la Ciencia del Derecho – la doctrina, la jurisprudencia y la legislación– ha terminado produciendo, sin embargo, un conformismo circular autocomplaciente y perverso la doctrina (sic) no siente necesidad alguna de revisar sus posiciones ya que las considera avaladas por la ley y por la jurisprudencia-, (sic) ésta, por su parte, se encuentra cómoda en un sistema que la ley ha cerrado y que la doctrina aplaude; mientras que, en fin, la ley tiene buena conciencia desde el momento en que no teme las críticas ni de la doctrina ni de la jurisprudencia. Así las cosas, en un ambiente de concordia en verdad anómalo en los campos jurídicos, la doctrina gira incesantemente sobre sí misma, ahondando un surco rutinario del que parece muy difícil salir. El sentido crítico –que es nota irrenunciable del buen jurista– late aquí mortecino y nuestros mejores autores se limitan a perfilar detalles de un sistema que aceptan en bloque. Las voces discordantes –algunas por cierto muy agudas y otras enormemente ambiciosas como es el caso del argentino Gordillo– son escasas y casi nadie se atreve a llevar a sus últimas consecuencias las objeciones parciales que formulan”. Nieto, Alejandro, “Contra las teorías al uso: una propuesta de renovación”, *Terceras Jornadas Internacionales Allan Randolph Brewer-Carías*, Ediciones Funeda, Caracas, 1997, p. 49.

En efecto, el recién reformado Código Contencioso Administrativo de Colombia²⁰, en manifiesta evolución normativa, consagraba expresamente en su artículo 64 la *firmeza* del acto administrativo como requisito *indispensable* para su ejecución, en los términos siguientes: “Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados”.

Por su parte, y en similar forma, la Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras establece en su artículo 31, que: “Los actos de la Administración de carácter particular adquieren eficacia al ser firmes”; mientras que el artículo 228 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, dispone que: “La Administración deberá dar cumplimiento a los actos administrativos firmes”.

Lo anterior permite concluir que, tanto la evolución de las instituciones fundamentales del Derecho administrativo, cuanto la tendencia liberal a privilegiar y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales del individuo sobre los bienes colectivos, predicen y se encaminan racionalmente hacia la concepción de la *firmeza* o, lo que es lo mismo, de la *inimpugnabilidad* de los actos administrativos como condición *previa, necesaria e indispensable* para que éstos produzcan plenos efectos

20 Dictado mediante Decreto 01 de 1984, parcialmente reformado por el Decreto 2304 de 1989, la Ley 446 de 1998 y la Ley 809 de 2003, y cuya última y más reciente reforma se hizo por la Ley 1437 de 2011, que ahora lo denominó *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Sobre esta última reforma, vid. Brewer-Carías, Allan R., “Los principios generales del procedimiento administrativo en la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia” en Canónico Sarabia, Alejandro (Coord.), *Visión actual de los procedimientos administrativos*, Centro de Adiestramiento Jurídico, “CAJO”- Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 13-48.

jurídicos y se haga exigible la voluntad de la Administración²¹ y, con ello, la innecesidad de la tutela cautelar para suspender los efectos de los actos administrativos. En una palabra: *mal pueden suspenderse unos efectos que, sencillamente, no han iniciado.*

21 Así también lo ha entendido la más acreditada y siempre innovadora doctrina alemana, dentro de la cual resalta la opinión de Johann-Christian Pielow, quien ha expuesto su pensar en los siguientes términos: "(...) hay que partir del hecho de que el acto administrativo en principio y una vez vencido el plazo para interponer un recurso administrativo o judicial, suele alcanzar automáticamente e independientemente de su legalidad la consistencia jurídicomaterial (sic). En otras palabras: Se trata de una decisión unilateral por parte de una autoridad administrativa que -una vez dada su inimpugnabilidad- trae las consecuencias o modificaciones jurídicas, para así decirlo, "en sí" (sic), como en el caso de los actos configurativos y declarativos de derecho, o que puede ser ejecutada -o sea: hecho "eficaz"- directamente, es decir: sin intervención judicial, por el propio poder ejecutivo como en el caso de los actos administrativos que postulan obligaciones para la actuación o no del ciudadano". Y más adelante concluye que: "Después de la inimpugnabilidad de la resolución sobre el recurso de alzada [equivalente a nuestro recurso jerárquico] o la acción de anulación [equivalente a nuestros recursos judiciales], el acto administrativo en principio ya no puede -salvo en los casos de su nulidad-ser acometido. Entonces está también justificado el ejecutarlo". (Corchetes míos). Pielow, Johann-Christian, op. cit., pp. 203 y 216, respectivamente.