

EL PRINCIPIO DE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA COMO PRIVILEGIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

OSVALDO OELCKERS CAMUS

Universidad Católica de Valparaíso

Universidad de Chile (Valparaíso)

1. GENERALIDADES

La Administración Pública es un ente jurídico que debe que actuar de acuerdo al bloque de la legalidad. Esto no es obstáculo para que la Administración, en múltiples ocasiones, aparezca investida de una serie de privilegios que no suelen otorgársele a los particulares. Tal es la importancia de estos privilegios que se ha querido explicar la esencia de la Administración Pública, y como consecuencia la del Derecho Administrativo, como un conjunto de prerrogativas y exorbitancias¹. Así, ejemplo de tales prerrogativas son la Expropiación Forzosa, lo relativo a Funcionarios Públicos, los Contratos Administrativos, los Actos Administrativos; todas instituciones administrativas que exorbitan la regulación de Derecho Común. La característica de la

¹ Ver BOQUERA OLIVER, José María. *Criterio conceptual del Derecho Administrativo*, en Revista de Administración Pública 42 (1963), pp. 121-153.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales*, en Revista de Administración Pública 7 (1952) pp. 11-50.

BALLBÉ PRAUNÉS, Manuel. *Derecho Administrativo*, en Nueva Enciclopedia Jurídica I (1950) pp. 55-82.

J. RIVERO. *Existent il un critère du Droit Administratif*, en Revue de Droit Public et de Science Politique (Paris 1953), p. 278 y ss.

Administración será, pues, para Hauriou, el ejercicio de la "puissance publique"².

Ahora bien, si esta construcción es sugestiva en su conjunto y acertada en muchas de sus valoraciones, no es menos cierto que ella ha sido desechada como intento de caracterización total y sistemática de la Administración y del Derecho Administrativo, esto, debido a que en muchos casos la Administración no actúa con prerrogativas y es regulada su actividad por el Derecho Administrativo. Un ejemplo de esta situación es la actividad administrativa de fomento y planificación. En todo caso, lo que nos interesa por el momento es dejar claramente establecido que la Administración Pública cuando ejerce una tarea propiamente administrativa aparece investida de privilegios inconcebibles o inexistentes en otros sujetos jurídicos³.

Aquí no nos referiremos a todos los posibles privilegios de la Administración, sólo nos detendremos en los privilegios que se derivan de la especial posición de la Administración Pública en relación con los Tribunales de Justicia. Se trata, pues, de privilegios que emanan de su posición o situación jurídica derivadas de las especiales relaciones entre la Administración Pública y los Organos de Justicia.

Es frecuente afirmar que estos privilegios posicionales derivan del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos⁴. Con esto queremos decir que los actos ad-

² Ver HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de Droit Administratif* 4 (Paris 1943), p. 46 y ss.

³ Ver OELCKERS CAMUS, Osvaldo. *En torno al concepto de Administración Pública y Derecho Administrativo*, en *Revista de Ciencias Jurídicas* 5 (1975), p. 49 y ss.

⁴ Ver GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Ejecutoriedad de los Actos Administrativos*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica* 8 (1956), pp. 132-139. GARRIDO FALLA. *La eficacia de los Actos Administrativos en la Nueva Ley de Procedimiento*, en *Revista de Administración Pública* 26 (1958), pp. 207-229.

BOGUERA OLIVER, José María. *Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los Actos de la Administración Local*, en *Revista de Estudios de la Vida Local* 139 (Madrid), pp. 1-27.

DROMI, José. *Acto Administrativo* (Bs. Aires 1973). Pág. 19 y ss.

ministrativos, en la mayoría de los casos, tienen la fuerza necesaria para aplicarse inmediatamente y por sí mismos sin que sea necesaria una autorización judicial. Pues bien, los actos administrativos son ejecutorios, aunque puedan traer consigo importantes limitaciones o intromisiones en la esfera jurídica de los particulares. Esto es así debido a que tales actos están dotados de plena legitimidad y no necesitan del referendo de los Tribunales de Justicia y aún, como señalábamos, cuando la intervención administrativa pueda considerarse gravosa o perjudicial para el particular. Los actos administrativos son, pues, actos que gozan de una presunción de legitimidad. La ejecutoriedad será el resultado del privilegio de presumir que los actos administrativos son ajustados a derecho o legítimos, y aunque se trata de una presunción legal que puede probarse en contrario, el privilegio se encuentra en favorecer a la Administración, imponiendo a los particulares la carga de la prueba de los vicios y la posible ilegitimidad del acto.

Ahora bien, la ejecutoriedad de los actos administrativos no es la regla general que explique los diversos privilegios que detenta la Administración y que en este momento nos interesan, sino que es sólo manifestación de un principio más general que explica en su conjunto a todos estos fenómenos y que no es otro que el llamado Principio de Autotutela. Este principio, a su vez, aparece como consecuencia del desarrollo histórico y de la forma en que se ha entendido el principio de la separación de los poderes a partir de la Revolución Francesa ⁵.

⁵ Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La revolución francesa y la Administración Contemporánea*. (Madrid 1972). Cuadernos Taurus 113.

2. LA SEPARACION ENTRE JUSTICIA Y ADMINISTRACION Y EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA ⁶

2.1. SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA

La autotutela es una institución de la Teoría General del Derecho, por lo tanto no es sólo peculiar del Derecho Administrativo, puesto que tiene una gran importancia en relación con el ámbito de defensa (o tutela) de los derechos. El principio de la paz jurídica, característica de las actuales formas organizativas del Estado, impone la prohibición de la coacción privada en la vida social. Son los órganos judiciales los encargados de ordenar la aplicación de medidas coactivas y sólo los Tribunales de Justicia estarán facultados para conocer y decidir sobre las pretensiones de un sujeto sobre otro. Esto significa que existe como regla general una prohibición de autotutela, debiendo someterse la carga de las pretensiones jurídicas a los Tribunales de Justicia. Con ello, los sujetos particulares no podrán ejercer bajo ninguna circunstancia la coacción jurídica. Esta regla general sólo se exceptiona en algunos supuestos. Así, por ejemplo, los padres pueden castigar y corregir moderadamente a sus hijos no emancipados (Art. 233 CC.). Pues bien, a diferencia de esta situación a que están sometidos los particulares, la Administración cuando actúa regida por el Derecho Administrativo se encuentra autorizada para ejercitar la autotutela como regla general. Lo normal es que no necesite acudir al Tribunal tanto para declarar, como para hacer valer sus pretensiones. Es este un privilegio que sólo se ha otorgado a la Administración Pública y sólo en razón de la finalidad que ella pretende en el medio social.

⁶ Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ TORRES, Ramón. *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid 1974), 1 p. 315 y ss.

2.2. EVOLUCION HISTORICA DEL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA

Antes dijimos que este privilegio deriva de una determinada situación histórica. El principio de autotutela va a aparecer como consecuencia de la concepción de la separación de poderes del Estado que ha de surgir de la Revolución Francesa⁷. Así, la característica de la relación Administración-Justicia va a estar directamente condicionada por el papel que la Justicia había jugado con anterioridad a la Revolución. Al reorganizarse el Estado, a partir del movimiento francés, se adopta el esquema de la división de poderes, pero como principio interpretado de forma claramente heterodoxa en relación a la formulación de Montesquieu, precisamente, porque está presente la experiencia inmediatamente anterior, de pugnas entre los parlamentos —que eran órganos judiciales de naturaleza colegial— y el Rey⁸. Estos parlamentos, constituidos por la nobleza de toga, se encontraban en una situación privilegiada que se manifestaba sobre todo por medio de dos poderes: el poder de registro y el veto devolutivo.

El Poder de Registro actuará como una especie de requisito de promulgación de las ordenanzas reales, de tal manera que sólo podrán ser aplicadas aquellas ordenanzas que hubiesen sido registradas, no pudiéndose aplicar aquellas otras no registradas.

Por otra parte, los jueces de los parlamentos eran también titulares de una especie de voto devolutivo. Consistía en la posibilidad de devolver al Rey sus ordenanzas para que las reconsiderara, cuando se estimaba que eran contrarias a Derecho o que se oponían a las leyes, de las que los jueces se pretendían guardianes y cuyo depósito administraban a través de este poder de registro.

⁷ Ver GARCÍA DE ENTERRÍA (Nº 5), p. 40 y ss.

⁸ Ver RAYMOND G. GATTELL. *Historia de las ideas políticas 2* (México 1959), 2 p. 30 y ss.

Estas dos posibilidades concentraban en los jueces un gran poder de control. Además, como consecuencia de la centralización de la monarquía, los parlamentos se sintieron como la única fuerza heterónoma dentro del Estado absoluto. Serán ellos, como manifestación de cuerpos intermedios, los que vengán a moderar el poder real. Vendrán a proteger la voluntad de la ley, por sobre la voluntad momentánea del monarca, adoptando una aguda posición de resistencia frente al Rey.

Por otra parte, en la última fase del antiguo régimen, surgen una serie de proyectos del Monarca y del Gobierno para reestructurar el orden social. Estas reformas dicen relación con los impuestos, organización del territorio, reordenamiento del orden gremial, etc. Pues bien, ante estos intentos reformistas, los parlamentos agudizan su posición defensiva devolviendo constantemente las ordenanzas que intentan cualquier reforma y alegando siempre la defensa del orden legal establecido. Con esto se producen fricciones entre el Rey y los Parlamentos, que llegan a convocar los estados generales. La convocatoria de tales estados generales la promueven los parlamentarios como necesidad popular frente al Rey. Pero ya sabemos que lo que en el ánimo de los nobles parlamentarios pretendía ser una llamada de auxilio al pueblo, resultó tener consecuencias totalmente distintas. En todo caso, lo que aquí interesa es que el constituyente al plasmar las bases de la organización estatal va a tener muy en cuenta la situación anteriormente señalada. En concreto, esa situación de resistencia de los parlamentos contra el Rey se va a tener presente al momento de configurar el principio de la división de los poderes y se hará lo posible para que no vuelva a repetirse esa obstrucción al Gobierno por parte de los órganos judiciales. Por otra parte, la revolución será fundamentalmente antiaristocrática, y en aquellos momentos, como consecuencia de la estamentalización de los oficios, se va a identificar la función judicial con la nobleza, y de ahí que se intente también por todos los medios evitar que esa nobleza pueda obstaculizar el funcionamiento del aparato político. La separación de poderes se va a configurar entonces como

una prohibición formal a que los tribunales se inmiscuyan en cualquier asunto administrativo. Por el momento, el poder le pertenecerá al pueblo, por lo tanto no serán necesarios los límites que en su tiempo le impusieron al Rey los Parlamentos⁹.

Como consecuencia de esta situación, la separación de poderes se va a interpretar en sentido favorable al Poder Ejecutivo; en definitiva el Ejecutivo va a ser la gran conquista de la burguesía de la Revolución Francesa.

Respecto de los tribunales, insistimos, se va a prohibir con todo énfasis que puedan perturbar de cualquiera manera el funcionamiento de la Administración. La Administración queda por lo tanto exenta de control frente al Poder Judicial. El juez no podrá inmiscuirse en la actuación administrativa, y si lo hace incurrirá en delito. Ejemplo de ello lo tenemos en el Art. 222 inc. 1º C. Penal.

En definitiva, de la Revolución Francesa va a surgir un verdadero acantonamiento del Poder Judicial, que resulta de alguna forma contrario a lo propuesto por Montesquieu. Es así como en definitiva va a forjarse en concreto el principio de separación de poderes.

A la vista de estos antecedentes nos parece fundamental la conexión del principio de autotutela con la división de los poderes y cómo dicho principio se manifiesta al ser un auténtico privilegio posicional de la Administración Pública, posicional, puesto que supone una determinada posición de exención respecto a los tribunales.

En el Derecho Administrativo chileno es evidente la influencia de la concepción francesa de la separación de poderes. Bástenos citar aquí los Arts. 80 de la Constitución Política; Art. 6º del Acta Constitucional Nº 2; Art. 1 y 4 del COT., Art. 222 C. Penal.

⁹ Ver FINER HERMANN. *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno* (Madrid 1964). Traducción, Enrique Tierno Galván, pp. 131 y 157.

3. MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA

Hemos señalado cómo aparece dicho principio; veremos ahora cuáles son las manifestaciones concretas de él. O sea, cómo el principio operará en la realidad a través de ciertas técnicas concretas.

3.1. PROHIBICION DE QUE LOS JUECES INTERFIERAN LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

La prohibición formulada a los tribunales de que no perturben el actuar administrativo aparece recogida expresamente en nuestro ordenamiento positivo. Además de lo señalado por el Acta Const. N° 2 Art. 6° y por el C.P., Art. 222 inc. 1°¹⁰, consecuencia de dicha prohibición, este principio de exención de la Administración frente a los tribunales aparece también recogida por el COT., Art. 1°, 324 inc. 1°, y en cierto sentido, el Art. 4° del mismo código.

La prohibición de interferir en el ámbito de actuación administrativa la entendemos en un sentido de privilegio, pues sería inconcebible que dicha regla se formulara en relación con los sujetos particulares. Precisamente, la regla es la contraria y no hay ningún inconveniente en que los jueces tutelen los derechos y actuaciones de los sujetos privados.

3.2. LA ESPECIAL CONFIGURACION DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Debemos nuevamente señalar que en Chile no existe una jurisdicción de lo contencioso administrativo con competencia general. Es éste un vacío en nuestro Estado de Derecho¹¹.

¹⁰ ETCHEBERRY, Alfredo. Derecho Penal (1965), 4 p. 194.

¹¹ Ver *Lo contencioso administrativo*. Ponencias presentadas a las Jornadas sobre "Lo Contencioso Administrativo" (1976), Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Derecho.

La independencia entre Administración Pública y Tribunales de Justicia parece incompatible con la existencia de los tribunales contencioso administrativos, tribunales que controlan y enjuician la legalidad del actuar administrativo. En efecto, la existencia de estos tribunales es en principio incompatible con los principios señalados y se explica por razones de evolución histórica. Pero, aún con todo, la forma de actuar de los tribunales contencioso administrativos presenta una serie de particularidades que son consecuencia del principio de la separación de poderes.

Lo que actualmente es la jurisdicción contencioso administrativa en España, Francia, Bélgica y otros países europeos e hispanoamericanos, fue un simple control interno. Su origen está en Francia, donde comenzó siendo un sistema de control montado por razones de interés público y no por razones de defensa de los sujetos privados. Interesaba a los órganos centrales la observancia y el respeto de la legalidad. De acuerdo a esta intención se estimuló el que los particulares denunciaran las actuaciones incorrectas de los órganos públicos con el objeto de facilitar el control del aparato administrativo. Así, estos sistemas de control interno se articulan en momentos en que se ejercitan poderes dictatoriales, en los que se aboga por la centralización. El sistema de control interno aparece en la época de poder de los jacobinos y se consolida definitivamente con Napoleón, quien institucionaliza esta forma de autocontrol al crear dos piezas maestras del sistema: el Consejo de Estado a nivel nacional, para informar directamente al Emperador; y los Consejos de Prefectura a nivel departamental, para informar al Prefecto. Ambos consejos son órganos estrictamente administrativos a los que se les va a encomendar que despachen las reclamaciones formuladas por los particulares en contra de la actuación ilegal o arbitraria de la Administración. Se debe tener presente que en esos momentos era inconcebible que se encomendara tal tarea a órganos judiciales. Para ese momento, estos embrionarios recursos no pueden considerarse como técnicas defensivas del ciudadano frente al Estado, las únicas técnicas de defensa del ciudadano frente al poder eran el derecho de resistencia y

el proceso penal al agente prevaricador. En todo caso, estas dos técnicas eran ineficaces para controlar una Administración tan amplia e intensa como la que en ese momento surge.

El sistema de autocontrol, de respeto a la ley, que a partir de Napoleón se encomendará al Consejo de Estado y a los Consejos de Prefectura, andando el tiempo se amplía con el sistema de protección a los derechos fundamentales individuales. Por lo tanto, este sistema de control interno va a servir también para defender y garantizar estos derechos individuales, abriéndose una nueva y mayor perspectiva a la institución inicial.

Con la evolución del régimen político-administrativo, se observaron ciertas fallas del Consejo de Estado francés. Así, se criticó su carácter meramente consultivo, puesto que como órgano administrativo no tenía autoridad plena para resolver, siendo en definitiva el gobierno quien resolvía ajustándose o no a la propuesta del Consejo de Estado. Con la revolución liberal de 1848, el Consejo de Estado va a evolucionar, modificándose la técnica de la jurisdicción retenida por la llamada jurisdicción delegada, lo que significó que ahora es el Consejo de Estado quien puede resolver y emitir fallos propios, porque para eso tiene una jurisdicción delegada por el gobierno. El gobierno, al delegar tal facultad, determinó que el dictamen emitido por el Consejo de Estado tuviera el carácter de vinculante y, por lo tanto, debía respetarlo y cumplirlo¹².

Por otra parte, el Consejo de Estado va a continuar siendo formalmente un órgano administrativo, o sea, no será un órgano encuadrado en el poder judicial, pero sus miembros van a conseguir un status de plena independencia y autonomía, por lo que de hecho va a funcionar como si fuera un auténtico tribunal. Es este sistema el que hoy se encuentra vigente, con la sola salvedad de que en 1953 los Consejos de Prefectura fueron sustituidos por los llama-

¹² Ver AUBRY, J. M. y DRAGO, R. *Traité de lo Contentieu Administratif* (1962), 1 p. 155.

dos tribunales regionales que siguen con el mismo status administrativo que aquéllos.

En España, el recurso contencioso administrativo lo conoce la sala de lo contencioso administrativo de las Audiencias territoriales y el Tribunal Supremo, ambos auténticos tribunales del Poder Judicial. Sin embargo, la vigencia del principio de separación de poderes se salva por la especial configuración del proceso contencioso administrativo, configuración trasplantada al sistema español del modelo francés¹³.

Las peculiaridades que presenta este proceso contencioso administrativo, en relación con el principio de la separación de los poderes, se observan sobre todo en dos puntos particulares. 1) La consideración del proceso contencioso administrativo como un proceso *ex post* y consecuentemente la importancia que adquiere el principio del acto previo. 2) El carácter normalmente no suspensivo del recurso contencioso administrativo.

Estas dos particularidades implican que a la hora del proceso contencioso administrativo los Tribunales de Justicia se encuentran respecto de la Administración en una relación muy diferente de la que presentan respecto de los demás sujetos jurídicos. Por de pronto, en el proceso contencioso administrativo, la Administración asume normalmente el papel de demandado, lo que significa que la Administración no actúa como demandante, porque cuando ella se encuentra en la posición activa de demandante no acude por lo general ante los tribunales, sino que tiene la posibilidad de invalidar o revocar un acto administrativo. Esta es una manifestación evidente del principio de autotutela que se concede a la Administración Pública.

Se debe también señalar que el proceso contencioso administrativo se articula como un proceso *ex post*, o sea, un proceso a conductas cumplidas. Una vez que la Administración ha actuado y ejecutado sus propias decisiones,

¹³ Ver GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo* (1955), 1 p. 45 y ss.

el tribunal contencioso administrativo puede, movilizado por la acción de algún particular interesado, enjuiciar la conducta de la misma. Esta forma de proceder es bien distinta de los procesos civiles que se caracterizan por verificar previamente una conducta o la situación jurídica de algún sujeto, para habilitarles luego a que actúe. Los tribunales contenciosos administrativos se encuentran siempre con una actuación consumada, de ahí que se afirme el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa administrativa. Esta característica se materializa a través del principio del acto previo, el tribunal no puede pronunciarse sino cuando la Administración ha dictado un acto administrativo, si la Administración no ha dictado ningún acto no es posible el proceso. Así, pues, la jurisdicción contenciosa administrativa no está establecida para prevenir agravios futuros¹⁴.

Esta necesidad de que exista un acto previo para que el tribunal contencioso pueda actuar, posibilita a que en el sistema de control jurisdiccional administrativo existan importantes lagunas debido a que es muy posible que la Administración cause daños a los particulares o incurra en antijuricidad precisamente por no actuar. ¿Qué se puede hacer ante la inactividad de la Administración? Esta dificultad se resolvió acudiendo a la técnica del silencio administrativo, técnica con la cual se da entrada a la presunción de que el silencio o la inactividad de la Administración se interpreta en un determinado sentido, es decir, se presume de que existe un acto administrativo, posibilitándose así la interposición del recurso¹⁵. En definitiva, lo que aquí se

¹⁴ Ver Informe de la Contraloría General de la República, de fecha 10 de julio de 1978, en el Recurso de Protección deducido por don Teodoro Rinsche contra un dictamen de Contraloría. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, de fecha 13 de julio de 1978 y Corte Suprema, de 7 de agosto de 1978.

¹⁵ Ver FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios*, en Revista de Administración Pública 53 (1967), p. 277 y ss.
GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Sobre silencio administrativo y recurso contencioso*, en Revista de Administración Pública 47 (1965), p. 207.

debe destacar del proceso contencioso administrativo es que éste se caracteriza por un sistema de recursos contra el acto, lo que a su vez es una consecuencia del principio de separación de poderes.

Otra peculiaridad del proceso contencioso administrativo, relacionada con el principio de la separación de poderes, es el carácter no suspensivo del recurso contencioso administrativo¹⁶. La regla general en el proceso contencioso administrativo es la no suspensión de los efectos del acto mientras dura la tramitación de dicho proceso y sólo en casos excepcionales se admite la posibilidad de que el acto discutido pueda dejar de producir sus efectos o suspenderse. Por ejemplo, cuando no mediando tal suspensión puedan producirse daños irreparables. Esta es una prueba más de que hay una especie de perjuicio a favor de la Administración, un verdadero privilegio posicional que es inólito en los procesos interprivatos.

3.4. EL PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹⁷.

Otra de las manifestaciones del privilegio de autotutela administrativa es el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos. Ya decíamos que este principio es una de las varias manifestaciones de la regla de separación de poderes.

Se traduce en el hecho de que los actos administrativos se encuentran dotados de fuerza ejecutiva, lo que conlleva a su favor una importante presunción de legitimidad.

¹⁶ Ver GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contenciosa administrativa*, en *Revista de Administración Pública* 23 (1957), p. 179.

MARTÍN RETORDILLO GONZÁLEZ, Cirilo. *Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo contencioso* (Madrid 1963), p. 86' y ss.

¹⁷ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA (Nº 6), 1 p. 401.

3.5. LA EJECUCION FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Distinto del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos es el privilegio de la ejecución forzada, llamado en doctrina acción de oficio¹⁸. La ejecución forzada consiste en la potestad concedida a la Administración para utilizar su propia coacción con el objeto de dar cumplimiento a sus actos. Se podría aquí establecer como principio el que la Administración Pública, a través de sus órganos competentes, puede proceder a la ejecución forzada de los actos administrativos, salvo que una ley exija la intervención del tribunal. Este es un auténtico privilegio que escapa a la regla ordinaria y general, puesto que un particular, aunque tenga un título ejecutivo, no puede utilizar su propia coacción, sino que debe acudir ante los tribunales para que sea el juez quien ordene la ejecución. En cambio, el principio en derecho administrativo nos señala que la Administración deberá recurrir al órgano jurisdiccional para que ordene la ejecución sola cuando una ley así lo exija.

La Administración puede hacer uso de su propia coacción, y por eso se habla de acción de oficio. En efecto, la Administración puede imponer multas, o apremiar o incluso detener a las personas con el objeto de garantizar el cumplimiento de los actos administrativos (Art. 160, C. Sanitario).

Debemos insistir en que no debe confundirse este principio de la ejecución forzada con el principio de la ejecutoriedad. La ejecutoriedad es una cualidad del acto, mientras que la posibilidad de la acción de oficio es una cualidad derivada del sujeto administrativo; la ejecutoriedad supone una exención de juicio declarativo, mientras que la acción de oficio implica una exención de juicio ejecutivo.

¹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Ejecución forzada en Derecho Administrativo*, en Nueva Enciclopedia Jurídica 8 (1956), p. 91.

3.6. LA PROHIBICION DE INTERDICTOS

Como última manifestación del principio de autotutela debemos referirnos a la prohibición de admitir interdictos frente a las actuaciones administrativas realizadas de acuerdo a las formalidades y trámites exigidos por la ley¹⁹.

La acción interdictal en defensa de la posesión, acción de gran energía, es una acción que se ejercita y plantea ante los tribunales ordinarios y no debe prevalecer si la Administración ha actuado con competencia y guardando la forma exigida. Se trataría también de un privilegio, consecuencia del principio de separación de poderes que se interpreta a favor de la Administración. La posibilidad negativa de interdictos bajo tales circunstancias vendría a demostrarnos que la coacción administrativa es una coacción legítima.

Desde el punto de vista de la Administración Pública que actúa para reivindicar sus propios bienes patrimoniales o de dominio público, podemos señalar que sólo cabe la reivindicación administrativa tratándose de ciertas usurpaciones. En los demás casos deberá recurrirse a los organismos judiciales competentes. Ver: Art. 26, letras e y f del DFL 22, de 1959, y D.L. 1.439, de 1976.

4. LOS LIMITES DE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Pensamos que las excepciones a la autotutela son muy limitadas y emanan de los siguientes aspectos.

4.1. La prohibición de interdictos contra la Administración supone la actuación de un órgano competente y de acuerdo a un procedimiento establecido por la ley. Así, si falta el acto previo que sirve de fundamento jurídico a la

¹⁹ Ver *Interdictos contra la Administración*, en Nueva Enciclopedia Jurídica 13 (1968), p. 209.
GARCÍA DE ENTERRÍA (Nº 6), 1 p. 346.

actuación material de la ejecución (si se expropia sin que se declare la utilidad pública) o si se comete en dicho acto una irregularidad susceptible de justificar una declaración de nulidad, la actuación administrativa es constitutiva de la llamada vía de hecho (respecto del fondo o de la forma) que es indigna de protección y justifica la intervención de los Tribunales, los que a través del interdicto pueden restituir la posesión amenazada o perdida. Pensamos que igualmente podría deducirse acción ante el contencioso administrativo solicitando la nulidad del acto por contener éste vicios que atentan contra su legitimidad.

4.2. En otros casos, las leyes imponen la obligación de acudir a los tribunales para ejecutar ciertos actos administrativos. Así ocurre, por ejemplo, en materia tributaria, Arts. 115, 120, 122, 168 y ss. del C. Tributario.

4.3. Por otra parte, la Administración no puede hacer uso de la autotutela cuando actúa en relaciones reguladas por el de Derecho Privado. Al actuar en tales relaciones, la Administración se encuentra sometida a las mismas reglas y particularidades a que están sujetos los entes privados.

Por último, estas técnicas de autotutela que hemos señalado se justifican por la necesidad de que la Administración gestione la pronta y eficaz satisfacción del interés general. Pero se debe advertir que no obstante la facilidad de una actuación administrativa como la que permite la autotutela administrativa, constituye una tentación permanente para aplicarla fuera de los supuestos específicos de la gestión de los servicios públicos y además como medio de eludir los procedimientos más complejos de la tutela judicial. De ahí que sea necesario establecer que la aplicación del principio de la autotutela debe materializarse de forma restrictiva, por tratarse de excepciones a una regla común, o mejor dicho, de un verdadero privilegio.