

## LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

María Inés del C. ORTIZ DE GALLARDO

La ley, la Constitución, el gobierno, son palabras vacías, si no se reducen a hechos por la mano del juez que, en último resultado, es quien los hacer ser realidad o mentira.

SUMARIO: I. *A modo de introducción.* II. *Marco constitucional.* III. *Suspensión o ejecución provisional.* IV. *Ejecución definitiva y las atribuciones del juez.* V. *Suspensión de la ejecución: indemnización sustitutiva.* VI. *Sentencias de cumplimiento imposible o que lesionen el interés público: sustitución de especie condenada.* VII. *Condenas líquidas y la previsión presupuestaria.* VIII. *Condenas de hacer: el comisario o comisionado para la ejecución.* IX. *Cumplimiento aparente: nulidad de los actos elusivos del cumplimiento de la sentencia.* X. *Regímenes de excepción de alcance general.* XI. *Reflexiones finales.*

### I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

A través de las siguientes consideraciones nos proponemos reflexionar acerca de las implicaciones jurídicas de la ejecución de las sentencias condenatorias en el proceso contencioso-administrativo, analizando la problemática que suscita este tema a la luz del derecho público, la dogmática jurídica y la doctrina jurisprudencial especializada.

Nuestro aventurado objetivo, en el acotado margen que nos brindan las condiciones para la admisión del presente trabajo, será incorporar al debate doctrinario un aporte que contribuya a la mejor modulación de los principios que informan esta materia, cuyo análisis se orienta hacia la concreción de un anhelado equilibrio entre las prerrogativas estatales, el debido respeto

a los derechos fundamentales de los particulares y el *imperium* de la justicia como “poder”.

Como enseñaba el profesor Sarría,<sup>1</sup> el régimen constitucional quedaría incompleto si después de haber sometido la administración a la ley no la hubiera sometido a la justicia; a tan elocuente expresión es dable añadir que el control jurisdiccional es eficaz solo si las decisiones de los jueces son susceptibles de ser ejecutadas mediante las técnicas o procedimientos previstos como más convenientes por el legislador, dentro de los criterios constitucionalmente posibles y aceptados, y que proscriben la existencia de condicionamientos irrazonables o desproporcionados, que dificulten o entorpezcan la posibilidad de cumplir, en sus propios términos, lo resuelto con carácter de verdad jurídica.

La doctrina destaca cuatro grandes principios en torno a los cuales gira la problemática de la ejecución de sentencias contra la administración: *a)* la ejecución es función jurisdiccional; *b)* la administración está obligada a cumplir las sentencias; *c)* deber de las administraciones de colaborar en la ejecución, y *d)* la existencia de un derecho fundamental a la ejecución de las sentencias.<sup>2</sup>

En esa orientación, los tribunales del fuero contencioso administrativo de nuestra provincia han sido enérgicos y no han vacilado en sostener que “...el principio cardinal en materia de ejecución de sentencias, es el cumplimiento de lo ordenado por el tribunal, a los fines de asegurar la vigencia irrestricta del Estado de derecho y hacer efectiva la revisión de los actos administrativos por el Poder Judicial...”<sup>3</sup> En sentido análogo se pronuncia el Tribunal Constitucional de España al declarar que “...difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de derecho, cuando no se cumplen las sentencias y resoluciones judiciales firmes...” (sentencia 67/1984, del 7 de junio).

Una visión retrospectiva de la historia nos presenta, con toda evidencia, la lucha permanente de la humanidad de proveer a la comunidad organizada la necesaria estabilidad democrática, basada en el respeto inexcusable del derecho y en el imperio de la ley, como voluntad soberana del pueblo. El Estado de derecho es aquel que garantiza los derechos fundamentales de

<sup>1</sup> Citado por Ángel V. Baulina, en la exposición de motivos del Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo, Ley 3897, 1941, p. 17.

<sup>2</sup> Font I Llovet, Tomás, “Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias”, *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, t. II, Civitas, 1993, p. 1175.

<sup>3</sup> Cámara Contencioso Administrativa de 1a. nominación, A. I, núm. 344/1994, sentencia 102/1994.

los ciudadanos, y al mismo tiempo funciona como principio legitimador y de justificación del propio Estado. “Por tanto, a partir de ahora, la razón de Estado debe convivir con las razones de un Estado de derechos...”.<sup>4</sup>

Quienes confesamos nuestra fe inquebrantable en la fuerza vinculante de los postulados del Estado de derecho, a través del prisma de las disciplinas jurídicas, entendemos que el esfuerzo de los juristas por someter a la administración al imperio de la ley sería vacuo si se dejara al libre arbitrio de quienes ejercen las prerrogativas del poder público el cumplimiento *sine die* de una sentencia judicial firme.

El tratamiento de este problema es ciertamente complejo, pues su análisis no se agota en lo jurídico, sino que en el mismo se entremezclan ingredientes políticos; de ahí que en el estado actual de evolución de las instituciones jurídicas la ejecución de las sentencias se erige en una verdadera garantía de la observancia misma de la ley.

Si el cumplimiento de las sentencias contra el Estado se presenta como garantía de sometimiento de la administración al orden jurídico, siendo este uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho, ¿hacia dónde transita nuestro Estado de derecho, que por muchos años ha convivido con regímenes jurídicos de excepción, y que partiendo de una formulación normativa difiere para el futuro el cumplimiento, en sus propios términos, de las decisiones judiciales firmes?, ¿cómo se concilian los valores jurídicos superiores con las formulaciones normativas que admiten la suspensión o inexecución de las sentencias contencioso administrativas?, ¿es absoluto el valor de la fuerza ejecutoria de las sentencias contra el Estado?, ¿cuál es el límite de la intangibilidad de los derechos definitivamente incorporados al patrimonio por sentencia firme?, ¿cuál es el rol que asume cada uno de los órganos de poder sin que corra riesgo el equilibrio ideal que sustenta la estructura estatal ni se menoscaben los derechos individuales y la seguridad jurídica que constituyen principios de legitimación?, ¿el incumplimiento de las sentencias por parte del Estado coloca a este al margen de la juridicidad, o es esta la que confiere margen al Estado para incumplir un mandato judicial firme?, ¿cuál es el límite dentro del cual se desarrolla el *imperium* de la jurisdicción, sin lesionar el principio de separación y equilibrio de poderes?, ¿el Poder Judicial puede subrogar a la administración en la ejecución de una sentencia firme?, ¿qué tipo de responsabilidad genera el incumplimiento de las sentencias firmes, jurídica o política?, ¿cómo se controlan los defectos o excesos del poder político en el cumplimiento de las sentencias?, ¿cómo se puede hacer frente al crédito público “interno” sin contar con los recursos disponibles?, y ¿qué

<sup>4</sup> Fernández García, E., *Entre la razón de Estado y el Estado de derecho: la racionalidad política*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 31.

órgano define el orden de prelación, en el cumplimiento de las sentencias firmes?

Con objeto de aproximarnos a las posibles respuestas de algunas de estas interrogantes, si es que las mismas son asequibles desde una audaz perspectiva jurídica, analizaremos el modelo receptado en el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo de Córdoba, Ley 7182 (Argentina) para la ejecución de sentencias que deba cumplir la administración pública, así como también los regímenes jurídicos de excepción, vigentes en nuestra provincia.

Lo anterior, en el marco de la Constitución provincial de 1987 y la Constitución nacional (en adelante CN), cuya reforma en 1994 ha ampliado el bloque de constitucionalidad incorporando al ordenamiento jurídico interno los derechos y garantías reconocidos por los tratados con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, CN); entre ellos merece especial consideración el derecho a la tutela judicial efectiva, receptado en el artículo 80. de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en el artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica, que guarda directa vinculación sustancial con el derecho al debido proceso, que garantiza el artículo 18 de la Constitución nacional, y que en el punto objeto de análisis significa el derecho a obtener la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, y la proscripción de toda inexecución que sea arbitraria, irrazonable y que no se funde en una causa legal o en un supuesto taxativamente previsto, interpretados en el más sentido favorable a la ejecución.<sup>5</sup> Y es así, "...pues sólo de esta manera, el derecho al proceso se hace real, efectivo, y garantiza el pleno respeto a la paz y seguridad jurídica de quien se vio protegido judicialmente por una sentencia dictada en un proceso..."<sup>6</sup> a la vez que opera como una de las garantías más importantes para el funcionamiento y desarrollo del Estado de derecho.<sup>7</sup>

El respeto inexcusable de este derecho comprende no solo la facultad de exigir y obtener una sentencia fundada, sino la posibilidad de lograr que la decisión judicial se haga efectiva en tiempo y forma oportuna;<sup>8</sup> como bien ha enfatizado el Tribunal Constitucional de España, lo que se procura es

<sup>5</sup> González Pérez, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1998, pp. 1738 y ss.

<sup>6</sup> Picó I Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, Barcelona, Bosch, 1997, p. 76; STC de España 1/1997, del 13 de enero (f. j. 3o.); STC 59/96, del 15 de abril (f. j. 2o.).

<sup>7</sup> González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 29 y ss.; Figueruelo Burrieza, A., *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 126 y ss.

<sup>8</sup> Tawil, Guido, *Administración y justicia*, Buenos Aires, Depalma, t. II, p. 461.

que las resoluciones judiciales no se conviertan meramente en declaraciones de intención, la cuales releguen la efectividad de la tutela judicial a la voluntad caprichosa de la parte condenada.<sup>9</sup>

Las diferencias posicionales naturales que constituyen el *substractum* fáctico de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, que se procuran equilibrar en el proceso judicial, encuentran un ostensible punto de inflexión en la fase de ejecución, ya que en la generalidad de las legislaciones adjetivas se admiten determinados instrumentos calificados por la doctrina como privilegios, instituidos solo a favor de la administración; así, la exigibilidad de contracautela para llevar adelante una ejecución provisional o anticipada de una sentencia contra la administración y su inexigibilidad en el caso contrario, es decir, cuando la favorecida sea la administración; el plazo de ejecución con que cuentan los órganos públicos para cumplir el fallo; la posibilidad de pedir la suspensión o inexecución de la sentencia; el sustancial límite de la previsión legal presupuestaria, que obsta que se hagan efectivas erogaciones que dificulten o enerven el desenvolvimiento regular de la administración en perjuicio del equilibrio de las cuentas fiscales, etcétera, constituyen notas que caracterizan al proceso contencioso administrativo en la fase de ejecución de las sentencias recaídas en él.

Si estos aspectos son fácilmente verificables en la legislación procesal vigente en tiempos de “normalidad o regularidad jurídica”, incluso en la de países de desarrollo avanzado, las perspectivas de análisis se tornan aún más complejas por poco que se repare que en nuestro país el control jurisdiccional de la actividad administrativa ha transitado por circunstancias económico-financieras adversas, que dieron lugar a la creación de un “derecho de la emergencia”, y a la instrumentación de una serie de remedios que aun siendo excepcionales son de alcance general, tales como la suspensión de procedimientos administrativos y procesos judiciales; el paulatino fortalecimiento del carácter declarativo de los pronunciamientos jurisdiccionales; la consolidación de pasivos del Estado y la desjudicialización de la fase de ejecución, y la caducidad de créditos contra el Estado, que en gran parte convierten en letra muerta las previsiones específicas de los códigos procesales de la materia.

A este panorama se suman los perfiles propios de las economías locales, insertas en un marco más amplio, y no menos crítico, cuyo intento de superación también dio paso a la adopción, por parte del legislador provincial, de una serie de instrumentos jurídicos tendientes a sanear situaciones complejas

<sup>9</sup> STC 18/1997, del 10 de febrero (f. j. 3o.); STC 316/1994, del 28 de noviembre de 1994 (f. j. 2o.); STC 15/1986, del 31 de enero (f. j. 3o.), entre otras.

de déficit económico-financiero, y que en el aspecto de la ejecución de sentencias contra el Estado significan una suspensión transitoria de los mecanismos y modalidades normales de cumplimiento de las mismas, con un aplazamiento sustancial de su ejecución, muchas veces reñido con los valores jurídicos superiores consagrados por la Constitución nacional y provincial.

La jurisprudencia debió abordar sendos problemas de interpretación y de análisis de validez constitucional de tales instrumentos, que significó —y aún significa en la actualidad— que la ejecución de sentencias contra el Estado fueran pasibles de demoras, obstáculos administrativos e incluso hasta resistencias, que pusieron a prueba la confianza y tolerancia en la eficacia de las estructuras de poder de quienes obtuvieron la tutela judicial a través de un pronunciamiento que adquirió la autoridad de la cosa juzgada judicial, y que sin embargo su eficacia ejecutoria se enfrenta, más allá del proceso mismo, a una pugna constante entre el interés particular y el general de la comunidad.

Como afirma el doctor Ferrer,<sup>10</sup> al presidir la máxima instancia judicial de la provincia: “...La República está tratando de salvarse desde la justicia y hay que responder a ese desafío. Puestos a analizar qué se puede hacer, es necesario partir de una premisa: el problema no es sólo de los jueces; es de la sociedad y de sus distintos estamentos...”.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL

Un adecuado tratamiento de la problemática de la ejecución de sentencias contra el Estado debe partir, en primer término, de un repaso a las prescripciones contenidas en la ley fundamental.

Toda Constitución procura establecer, con mayor o menor éxito, un armonioso equilibrio entre los distintos poderes constituidos; ciertamente, esta finalidad es puesta en constante prueba por la fuerza de los acontecimientos que surgen de una realidad compleja, vertiginosa y en permanente cambio, y a la que la Constitución trata de dar respuesta para una mejor tutela jurídica de los ciudadanos frente a los poderes públicos. La idea del Estado de derecho se presenta entonces como una concepción incompatible con cualquier resquicio de inmunidad, de quienes ejercen prerrogativas de poder.

En la ejecución de sentencias contencioso administrativas contra el Estado es precisamente donde el equilibrio de poderes se pone en juego, ya que la potestad jurisdiccional no se agota en la función de juzgar, sino que su imperio comprende la posibilidad de ejecutar lo juzgado.

<sup>10</sup> Ferrer, Adán Luis, “La justicia hoy”, *Semanario Jurídico*, t. 77, 1997-B, pp. 225 y ss.

La Constitución nacional ha adoptado un sistema judicialista de control de legalidad de la administración, el cual deriva de la forma de gobierno republicana (artículo 1o.), de los acotados poderes del presidente durante el estado de sitio (artículo 23), de la prohibición del Poder Legislativo de conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias, la suma del poder público, sumisiones ni supremacías (artículo 29), de la exclusividad del ejercicio del poder judicial por la Corte Suprema y demás tribunales inferiores (artículo 108), de la prohibición del Ejecutivo de ejercer funciones jurisdiccionales (artículo 109).

Asimismo, el artículo 17 establece la garantía de inviolabilidad de la propiedad, de la que nadie puede ser privado sino en virtud de sentencia fundada, o por causa de utilidad pública, calificada por ley, previa indemnización; y el artículo 18 salvaguarda el derecho de defensa en juicio.

El cuadro descrito se complementa con el artículo 75, inciso 7, que confiere al Congreso de la Nación la atribución de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”, y el inciso 8, que le atribuye la competencia para “Fijar anualmente... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”; este último inciso, a diferencia de su antecesor, refiere expresamente al “cálculo de recursos”, al que debe adecuarse el poder administrador.

Con la incorporación de los tratados internacionales enumerados en el artículo 75, inciso 22, diversas prescripciones de ese carácter han adquirido la máxima jerarquía normativa, conformando el bloque de constitucionalidad; así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social... habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado” (artículo 22); a su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica— dispone que “los Estados parte se comprometen a adoptar providencias... para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación... en la medida de los recursos disponibles” (artículo 26). De conformidad a la doctrina sustentada por la CSJN,<sup>11</sup> tales referencias a las concretas posibilidades de cada Estado resultan idóneas para interpretar el alcance de una cláusula constitucional. Esto significa que la consideración de los recursos “disponibles” del Estado se presentan para los intérpretes del derecho como una directriz susceptible de ponderación, al

<sup>11</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad, S. C. 278, L. XXVIII.

momento de establecer los alcances materiales concretos de la tutela alcanzable a través de las formulaciones jurídicas.

En el orden local, en términos generales, las Constituciones provinciales reiteran ese esquema, y a diferencia del orden nacional, se han referido de manera más o menos detallada a la ejecución de sentencias contra el Estado; algunas provincias incluso han habilitado constitucionalmente la posibilidad de que ante el incumplimiento de la administración, la máxima instancia judicial se subrogue en las facultades de aquella y cumpla *per se* la sentencia de que se trate;<sup>12</sup> con esa base constitucional, los códigos contencioso administrativos provinciales reglaron las ejecuciones de sentencia atribuyéndoles carácter “ejecutivo”, situación que difiere sustancialmente con la de la nación. A nivel infraconstitucional, se llega incluso a instituir una desobediencia legal; tal el caso de Corrientes, donde el artículo 109 de la Ley 4106 dispone: “Los agentes a quienes se ordenare el cumplimiento de la sentencia deberán proceder a ello aún cuando haya ley que lo prohíbe, o sus superiores les ordenen no obedecer...”.

En la provincia de Córdoba, el artículo 174 consagra el principio de sometimiento de la administración al orden jurídico; el artículo 178 preceptúa que “El Estado, los municipios y demás personas jurídicas públicas pueden ser demandadas ante los tribunales ordinarios sin necesidad de formalidad ni autorización previa de la legislatura y sin que en juicio deban gozar de privilegio alguno...”; el artículo 179 establece que “Los bienes del Estado provincial o municipal no pueden ser objeto de embargos preventivos. La ley determina el tiempo de cumplir sentencias condenatorias en contra del Estado provincial y de los municipios”. Este último precepto consagra el principio general de inembargabilidad preventiva de los bienes del Estado provincial o municipal, a la vez que atribuye al legislador provincial la potestad reglamentaria para establecer el plazo y modalidad más convenientes entre las opciones constitucionalmente válidas al que deba someterse el cumplimiento de las sentencias, cuya ejecución estuviera a cargo de la administración provincial o municipal vencida en juicio; la atribución legislativa de establecer un término particular de aplazamiento de la ejecución

<sup>12</sup> Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1994 (artículo 163): “La Suprema Corte de Justicia, al igual que los restantes tribunales, dispone de la fuerza pública necesaria para el cumplimiento de sus decisiones. En las causas contencioso-administrativas, aquella y los demás tribunales competentes estarán facultados para mandar a cumplir directamente sus sentencias por las autoridades o empleados correspondientes si el obligado no lo hiciera en el plazo de sesenta días de notificadas...”; artículo 171 de la Constitución de Neuquén t. o., 1994; artículo 194, inciso c, de la Constitución de Santiago del Estero de 1997; artículo 132, inciso 2, de la Constitución de Santa Cruz de 1994; artículo 167, inciso 5, de la Constitución de Formosa de 1991; artículo 144, inciso 3, de la Constitución de Misiones de 1962.



de los pronunciamientos jurisdiccionales en contra del Estado condenado en un proceso, adquiere en ese marco, jerarquía constitucional.

El convencional Trettel Meyer expuso con relación a tales preceptos, que

...no significa en modo alguno crear un privilegio a favor del Estado, sino por el contrario, permitirle cumplir con sentencias condenatorias sin que se afecten funciones o servicios esenciales para la comunidad.<sup>13</sup> Señala además que... se delega al legislador la facultad de establecer el tiempo y el modo de cumplir la sentencia condenatoria contra el Estado y los municipios. Dichos tiempos y modos... deben ser razonables para no conculcar las expectativas del acreedor y graduales, de acuerdo a la importancia económica de la sentencia. La norma pretende, de esta manera, impedir que se burlen los derechos del administrado, a la vez que otorga un último plazo razonable al Estado para cumplir con una sentencia condenatoria. Vencidos los plazos establecidos por el legislador, si el Estado... no diera cumplimiento a la sentencia, el acreedor retoma todos los derechos que procesalmente le corresponden para hacer cumplir el pronunciamiento judicial.

Desde otra perspectiva, el convencional Montilla puntualizó que

La vigencia del Estado social de derecho implica también la prevalencia del interés de toda la comunidad, que no puede ser afectado por la indisponibilidad de bienes afectados a servicios públicos esenciales frente a argumentos que privilegian la custodia de la efectividad de sentencias judiciales, custodia que debe ceder frente a la preservación de la finalidad misma del Estado y en beneficio de todos los habitantes.<sup>14</sup>

Del repaso efectuado se advierte que dos fueron las tesis sustentadas en el debate de los constituyentes; por una parte, la que prioriza el derecho a la tutela judicial de los ciudadanos, y por otra, la que centra la atención en la previsión presupuestaria, como condicionamiento sustancial para la efectividad de la tutela individual, a fin que esta no comprometa desfavorablemente el interés general. Ambos aspectos son los extremos por los que debe transitar la ejecución de sentencias en el proceso contencioso administrativo.

### III. SUSPENSIÓN O EJECUCIÓN PROVISIONAL

La Ley 7182 no contiene disposición que regle los efectos de la interposición de los recursos contra las sentencias definitivas o las equiparables a tales; por tal motivo, en virtud de la aplicación supletoria (no subsidia-

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones de la H. Convención Provincial Constituyente*, 1987, p. 1010.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 1034.

ria) dispuesta por el artículo 13, cabe acudir a las normas pertinentes del Código Procesal Civil —Ley 8465—, este último cuerpo normativo se ha estructurado a partir del “efecto suspensivo” de los recursos de reposición, apelación, casación e inconstitucionalidad (artículos 360, 365, 388 y 394 de la Ley 8465), y admite la ejecución de las sentencias recurridas en casación, previa caución, cuando se hubiera condenado al pago de sumas de dinero; el efecto no suspensivo se adopta solo para el recurso de revisión (artículo 401); ninguna contiene previsión respecto de la queja.

En ese marco, y con fundamento en el artículo 484 ib. —medidas cautelares no enumeradas— el tribunal superior,<sup>15</sup> con objeto de evitar que el recurso directo sea articulado con fines meramente dilatorios, ha admitido la provisión de una medida cautelar innominada, y a través de esa vía ha suspendido en la instancia de queja la ejecución de sentencias iniciadas ante el tribunal *a quo*, hasta la resolución definitiva del recurso directo; el otorgamiento de la tutela cautelar también ha sido admitido cuando se trata de causas en las que tiene vigencia ultractiva el anterior código procesal, que consagraba el efecto no suspensivo del recurso de casación.<sup>16</sup>

Desde una perspectiva comparatista, la nueva LJCA de España nos ilustra sobre una solución legislativa diferente; este ordenamiento prevé que tanto el recurso de apelación (artículo 84) como el de casación (artículo 91) no impedirán la ejecución provisional o anticipada de la sentencia recurrida. El tribunal supremo ha interpretado que la ejecución provisional de las sentencias no repugna al orden contencioso administrativo, siendo aplicable en este aspecto la Ley de Enjuiciamiento Civil, que debe ajustarse a las reglas de ejecución de las sentencias contencioso administrativas.<sup>17</sup> El tribunal supremo, en reciente pronunciamiento, ha sido enfático en sostener que “...sólo la firmeza de una sentencia lleva aparejada la ejecución (definitiva) regulada en los artículos 103 y siguientes de la Ley Jurisdiccional Contencioso Administrativa...”;<sup>18</sup> asimismo, ha declarado como directrices de interpretación

<sup>15</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala civil y comercial, A. I., núm. 172/1997, “Cuadernillo de ejecución de sentencia en autos municipio de Cruz Alta c/ Cooperativa Agrícola y Ganadera de Cruz Alta, Ltda. —Apremio— Apelación y nulidad, recurso directo”; A. I., núm. 218/1997, “Miretti, Óscar y otro c/ Bco. Francés y Río de la Plata S. A.; —ordinario—, recurso directo”; Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, A. I. núm. 42/1999, “Figuerola, Justo Antonio y otros c/ Dirección Provincial de Arquitectura; —plena jurisdicción—, recurso directo”.

<sup>16</sup> A. I., núm. 43/1999 Córdón de Sánchez, Graciela c/ Municipalidad de Córdoba. —Contencioso Administrativo— P. J. m., recurso de casación.

<sup>17</sup> Tribunal Supremo de España, auto del 19 de febrero de 1991.

<sup>18</sup> STS español, del 15 de junio de 1998; véase López-Muñoz Goñi, Miguel, *El nuevo procedimiento contencioso administrativo*, 2a. ed., Madrid, Colex, 1999, p. 562.

...la ejecución provisional de una sentencia recurrida en casación exige una ponderación de los intereses en conflicto por la posibilidad de revocación de aquella, para lo que se ha de prefigurar la realidad jurídica que la ejecución anticipada pueda crear, cuyo método lógico tiene como objetivo concluir, si ante tal eventualidad, los perjuicios para los intereses generales, para la parte contraria, o incluso para terceros, serían irreparables o de difícil reparación o, por el contrario, si no se ha de producir daño ni riesgo alguno para éstos, con la finalidad última de lograr el equilibrio entre los intereses enfrentados al objeto de garantizar a los litigantes, cualquiera que fuese la decisión del tribunal de casación, la efectividad de su derecho a la tutela judicial.<sup>19</sup>

Por lo expuesto, advertimos que será la casuística de la jurisprudencia la que perfile los supuestos donde, por vía de suspensión o ejecución provisional de las sentencias no firmes, sea menester conferir una tutela precautoria a los intereses jurídicos en juego; habrá casos en los que la ejecución provisional procederá en virtud del principio chiovendano de que “la necesidad del proceso para obtener razón, no debe convertirse en un daño para quien tiene razón”.<sup>20</sup> Y es que la sentencia anulatoria de un acto administrativo, aun cuando pendiente de un recurso, ha destruido *prima facie* la presunción de legalidad que ostenta, y por tanto, esta circunstancia asume la apariencia de buen derecho favorable a la ejecución provisional hasta la decisión final que ponga fin al proceso.<sup>21</sup>

La prudencia de los jueces deberá ponerse a prueba en supuestos donde el interés público determine como solución razonable o proporcionada la suspensión provisional de la ejecución, especialmente en los regímenes procesales, que, a diferencia de la Ley 8465, no consagran el efecto suspensivo de los recursos.

#### IV. EJECUCIÓN DEFINITIVA Y LAS ATRIBUCIONES DEL JUEZ

En el marco de la anterior LJCA de España, Parada Vázquez ha dicho que

La responsabilidad del incumplimiento de las sentencias no está, pues, tanto en el sistema legal de ejecución de sentencias, cuanto en la incuria de los tri-

<sup>19</sup> STS español, del 27 de enero de 1998; López-Muñiz Goñi, Miguel, *op. cit.*, p. 560.

<sup>20</sup> “Factortame”, sentencia del 19 de junio de 1990, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, citado por García de Enterría, E., *La batalla por las medidas cautelares. Derecho comunitario europeo y proceso contencioso administrativo español*, 2a. ed., Civitas, 1995.

<sup>21</sup> Font I Llovet, Tomás, *op. cit.*, p. 1185.

bunales contencioso administrativos que no usan de unos poderes, los de dictar órdenes directas a la administración condenada y la conminación penal en caso de incumplimiento a las autoridades responsables, que ya querrían para sí el consejo de Estado y los tribunales regionales franceses, a quienes las reformas últimas y más avanzadas... sólo ha atribuido discretos poderes para imponer multas coercitivas a las autoridades incumplidoras de las órdenes dictadas en ejecución de sus sentencias.<sup>22</sup>

En la doctrina nacional clásica, Bielsa<sup>23</sup> sostuvo, hace ya más de cuarenta años, que:

El acatamiento a la decisión judicial es incuestionable en principio. En nuestra tradición jurídica es una especie de dogma. ...Las decisiones de todo tribunal contencioso administrativo pasadas en autoridad de cosa juzgada son obligatorias y ejecutorias. Pero conviene señalar una distinción, porque si bien las partes pueden invocar el carácter obligatorio de la decisión para pedir su cumplimiento..., este carácter de obligatoriedad de la sentencia no presupone siempre el de su fuerza ejecutoria, que puede ser negada por la ley misma.<sup>24</sup>

El Código de Procedimiento Contencioso Administrativo de la provincia de Córdoba ha formulado un sistema de ejecución definitiva acorde con el sistema de pluralidad de acciones y unidad de jurisdicción adoptado como técnica procesal de control.

En este contexto normativo, los justiciables titulares de un derecho subjetivo, o de un interés legítimo, podrán interponer dos tipos diferentes de acciones, cuyos efectos prevé la ley, y han sido precisados por el TSJ en un valioso precedente,<sup>25</sup> que ha sido posteriormente confirmado;<sup>26</sup> así, se distingue:

<sup>22</sup> Parada Vázquez, R., *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, t. I, 1996, p. 796.

<sup>23</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, El Ateneo, t. IV, 1947, p. 404.

<sup>24</sup> Tal es el caso de la Ley 3952 (artículo 7o.), que dispuso que las sentencias dictadas contra la nación tendrán efecto meramente declarativo.

<sup>25</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, sentencia núm. 11, del 13 de octubre de 1994, "Moreno, José Enrique c/ Provincia de Córdoba. — Plena jurisdicción—, recurso de apelación", *El Derecho*, núm. 8709, del 15 de marzo de 1995, con nota al fallo, de nuestra autoría, titulada "Acerca de los daños y perjuicios en el proceso contencioso administrativo".

<sup>26</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, sentencia núm. 42, del 7 de noviembre de 1996, "Ighina, Carlos A. c/ Provincia de Córdoba. C. A. — Plena jurisdicción—, recurso de apelación", *Foro de Córdoba*, núm. 35, pp. 261 y ss.; sentencia núm. 14, del 29 de mayo de 1997, "Aramburo, Héctor R. c/ Provincia de Córdoba. — Plena jurisdicción—, recursos de apelación".

- a) La “acción de plena jurisdicción”: a través de su ejercicio, el administrado pretende la reparación integral del derecho subjetivo de carácter administrativo vulnerado por el acto de la administración, que es declarado ilegítimo en un pronunciamiento jurisdiccional que posee un doble carácter —declarativo y constitutivo—, alcanzando la eficacia de la cosa juzgada judicial solo a las partes intervinientes de la relación jurídico-procesal.<sup>27</sup> La decisión del tribunal conlleva a una verdadera “condenación” de una de las partes.<sup>28</sup>
- b) La “acción de anulación o ilegitimidad”: esta vía procesal da lugar a una sentencia de carácter solo declarativo; si la sentencia es estimatoria y declara la nulidad del acto enjuiciado, “...lo notificará a la autoridad que lo dictó y al fiscal de Estado en su caso, y publicará su parte dispositiva, por cuenta de quien produjo el acto motivo de la causa en el *Boletín Oficial*, o en su defecto, en un periódico local. A partir de dicha publicación, la sentencia tendrá efectos *erga omnes*, sin perjuicio de los derechos de terceros definitivamente consolidados” (artículo 39 CPCA).

Si la sentencia es de inadmisión o de desestimación de la acción, los efectos son *interpartes*, y no hace cosa juzgada sustancial respecto a otro titular de un interés legítimo.<sup>29</sup> El tribunal no realiza actos de imperio, que son propios de la ejecución de una sentencia condenatoria; su finalidad preeminente consiste en la observancia del derecho objetivo; esto es, la defensa de la norma establecida. Los derechos de quienes invoquen la existencia de un daño derivado del acto declarado ilegal deberán vehiculizarse a través de las acciones ordinarias.

Tales consideraciones resultan útiles para nuestro análisis, pues el ejercicio de estas acciones condiciona el procedimiento de ejecución de la sentencia que pone fin al proceso instaurado, subordinándolo a las características de cada una de ellas, y que se derivan del carácter ejecutorio de la sentencia constitutiva recaída en la acción de plena jurisdicción, frente al meramente declarativo de la sentencia estimatoria de una acción de ilegitimidad o anulación.

<sup>27</sup> Argañaraz, Miguel J., *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1955, pp. 19, 403 y ss.; Sarría, Félix, *Teoría del recurso contencioso administrativo*, Córdoba, Assandri, 1943, pp. 114 y ss.

<sup>28</sup> Argañaraz, Miguel J., *op. cit.*, pp. 388 y ss., y 405 y ss.

<sup>29</sup> Mairal, Héctor A., *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, 1984, pp. 894 y ss.

### 1. *Plazo de cumplimiento espontáneo*

La Ley 7182 establece en su artículo 38, último párrafo, relativo a la acción de plena jurisdicción, que “Toda vez que de la sentencia resulte la exigibilidad jurídica de actividad de la vencida, se fijará un plazo razonable para el cumplimiento espontáneo de la condena”; el código confiere competencia al tribunal para determinar un plazo de “cumplimiento espontáneo”, que deberá guardar razonable proporcionalidad con el contenido material de la sentencia. Se ha de ponderar la correspondencia que media entre este plazo y la posibilidad concreta de obtener de la administración el acatamiento voluntario de un mandato judicial.

### 2. *Plazo de cumplimiento forzoso*

El artículo 51 dispone que una vez vencido el plazo de cumplimiento espontáneo establecido en la sentencia (artículo 38 de la Ley 7182), el tribunal intimará su cumplimiento en un término razonable, acompañando a dicha comunicación el testimonio del fallo.

Cuando la autoridad administrativa vencida en juicio sea del ámbito provincial, se remitirá igualmente copia del decisorio al fiscal de Estado; la norma comentada no predetermina un plazo concreto, y al igual que el de cumplimiento espontáneo, deja librado al arbitrio prudente del tribunal la fijación de este nuevo término de cumplimiento forzoso.

### 3. *Aplicación del Código Procesal Civil*

El artículo 54 ib. señala que, vencido el plazo fijado de conformidad con el artículo 51, esto es, el plazo de ejecución forzada ordenado por la propia cámara, sin que la sentencia haya sido cumplida, se procederá, de conformidad con lo dispuesto por el Código Procesal Civil y Comercial, en lo referente a la ejecución de sentencia o embargo.

## V. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN: INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA

El Código Contencioso Administrativo de La Pampa, obra del maestro Marienhoff, no prevé causales de suspensión o inejecución de las sentencias firmes;<sup>30</sup> nuestro código de la materia contempla tales supuestos, pero a di-

<sup>30</sup> Ley 952.

ferencia de otras legislaciones provinciales, no define ni enumera causales taxativas para la procedencia de suspensión de la ejecución en la condena, aludiendo a la hipótesis genérica de que la misma resulte “perjudicial al interés público”. Su invocación fundada en el caso concreto es atribución de la administración, y la decisión definitiva sobre la procedencia del pedido de suspensión corresponde al tribunal, que verifica la existencia real del perjuicio al interés público aducido, así como la razonabilidad y proporcionalidad entre la medida requerida y la finalidad de protección al interés general invocada.

Claro está que el perjuicio al interés público constituye un concepto jurídico indeterminado, que se integra con la apreciación que efectúa la administración en el correspondiente acto administrativo; pero es importante señalar que “la indeterminación lógica del enunciado no se traduce en una indeterminación absoluta de su aplicación, que permita cualquier interpretación y la contraria, o una invocación meramente caprichosa capaz de legitimar cualquier solución”.<sup>31</sup> Por amplio que pueda aparecer el margen de apreciación de la administración, los jueces siempre podrán controlar la aplicación razonable de ese concepto, en cada caso concreto;<sup>32</sup> la amplitud del mismo no justifica su aplicación con cierta laxitud, de ahí que se exija del tribunal un mayor grado de control para no admitir excesos, lo que en otras legislaciones ha determinado la adopción de la técnica de enumeración taxativa o tasada de las causales.

El artículo 52 de la Ley 7182 establece que

La autoridad administrativa dentro de los quince días de recibido el testimonio de la sentencia, podrá solicitar fundadamente se suspenda su ejecución por un plazo determinado que podrá sugerir, por considerarla perjudicial al interés público, acompañando el acto administrativo que expresará con precisión las razones específicas que así lo aconsejan. Al hacer la petición se ofrecerá indemnizar los daños y perjuicios derivados del aplazamiento del cumplimiento de condena. El tribunal fijará, previa vista al interesado y de acuerdo a las razones de interés público invocado, el plazo máximo de duración de la suspensión. No procederá la suspensión cuando la sentencia hubiere sido dictada en una causa previsional.

El código, con acierto, hace excepción de las causas previsionales; asimismo, establece que la solicitud de suspensión de ejecución puede provenir

<sup>31</sup> García de Enterría, E., *Democracia, jueces y control de la administración*, 4a. ed., Madrid, Civitas, 1998, p. 243.

<sup>32</sup> Sesin, Domingo J., *Administración pública, actividad reglada, discrecional y técnica*, Buenos Aires, Depalma, 1994, pp. 290 y ss.

solo de la autoridad administrativa, lo que surge del texto legal y de la interpretación efectuada por el TSJ, al señalar que dicha autoridad, tratándose de una decisión que implica erogación, es exclusivamente del titular del Poder Ejecutivo mediante acto expreso y fundado, no pudiendo presumirse ni delegarse dicha atribución.<sup>33</sup> El procurador del Tesoro no se encuentra legitimado para apreciar *per se* la existencia de circunstancias que impidan o imposibiliten el cumplimiento de la obligación de hacer.<sup>34</sup>

Como se pone de relieve la destacada doctrina,<sup>35</sup> “no se trata de una toma de razón por parte del Poder Judicial, sino de una solicitud que a él corresponde —siempre— conceder o denegar”, estableciendo, en su caso, el término de aplazamiento acorde a las razones alegadas por la administración.

La indemnización sustitutiva se determina por el procedimiento reglado en el artículo 53, que señala: “El tribunal, con audiencia de las partes y previos los informes que creyese necesarios, estimará la indemnización que corresponda por el aplazamiento del cumplimiento de la condena, y fijará el plazo y modalidad para su pago”; en el incidente se debe dar intervención a la parte favorecida por la sentencia a fin de conferirle una oportunidad procesal para oponer cuantas defensas tenga, dando cumplimiento al principio de contradicción y de defensa en juicio.

En el supuesto de que la parte vencida en juicio no cumpla con la obligación de pago de la indemnización sustitutiva, acusada dicha inobservancia por el interesado, se produce el decaimiento de la suspensión otorgada, habilitando nuevamente la exigibilidad de la condena; en ese mismo orden, los supuestos de cumplimiento de la condena, antes del vencimiento del plazo de suspensión, se releva a la administración del pago proporcional de la indemnización, por el periodo que no hubiera vencido.

## VI. SENTENCIAS DE CUMPLIMIENTO IMPOSIBLE O QUE LESIONEN EL INTERÉS PÚBLICO: SUSTITUCIÓN DE ESPECIE CONDENADA

El principio que rige en orden a este punto de la cuestión es que la ejecución de las sentencias condenatorias en general debe llevarse a cabo en

<sup>33</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, A. I., núm. 435/1986, “Oliva, Octavio c/ Sup. Gobierno de la Provincia”.

<sup>34</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, A. I., núm. 91/1987, “Ozan, Fernando D. c/ Sup. Gobierno de la Provincia. —C. A—”.

<sup>35</sup> Garzón de Bello, Nora M., “Suspensión y sustitución de los efectos de la sentencia contencioso administrativa”, *XIV Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo y I Jornadas Internacionales del Centro de la República*, 1988, p. 6.



los propios términos de la decisión jurisdiccional; sin embargo, este principio no es absoluto, y el propio legislador ha previsto la configuración de una hipótesis general de sentencia de “cumplimiento imposible o lesión directa e inmediata al interés público”, que conlleva a que el fallo no pueda ser ejecutado en función de una estricta identidad entre lo ordenado en el pronunciamiento y lo ejecutado, procediéndose a la sustitución definitiva de la especie condenada por su equivalente económico, o bien en otros ordenamientos adjetivos, por una actividad prestacional de la parte condenada.

Bielsa<sup>36</sup> nos enseña que

...si la administración pública invoca y justifica el interés público, y en su virtud la imposibilidad, o sólo la grave inconveniencia de ejecutar el fallo, puede, por ello, solicitar el aplazamiento o el incumplimiento parcial o total del mismo. En tal caso el derecho del recurrente se resuelve en un derecho de indemnización. El principio es el mismo que domina en materia de expropiación.

Es particularmente ilustrativa la doctrina elaborada por el tribunal supremo español en el sentido de que

...para examinar la legitimidad o validez constitucional de los límites impuestos por el legislador en orden a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, deberá verificarse si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan una debida proporcionalidad con dichas finalidades.<sup>37</sup>

Y es que una decisión de inexecución de una sentencia judicial firme debe fundamentarse en una causa legal concreta, cuya interpretación bajo el prisma de la garantía de la tutela judicial efectiva debe efectuarse en sentido favorable a la ejecución, y por consiguiente, de modo restrictivo a la inexecución.

El código de Córdoba fue innovador al prever una solución jurídica para las hipótesis de sentencia de “cumplimiento imposible o lesión directa e inmediata al interés público”, que cobra particular operatividad frente a las condenas de hacer o no hacer, novando el objeto de la condena por una indemnización compensatoria definitiva; así, el último párrafo del artículo 52, dispone que

<sup>36</sup> Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1954, p. 383.

<sup>37</sup> STS de España, 158/1993, del 6 de mayo (f. j. 3o.); STC 113/1989, del 22 de junio (f. j. 3o.), citado por Picó I Junoy, Joan, *op. cit.*, p. 78.

El tribunal autorizará, en los supuestos de sentencia de cumplimiento imposible, o que ocasione lesión directa e inmediata al interés público, la sustitución de condena por una indemnización definitiva, conforme a la petición formulada por la autoridad administrativa, con los requisitos y procedimientos antes estatuidos.

El TSJ<sup>38</sup> ha declarado que el citado artículo, al referirse a los supuestos de sentencia de cumplimiento imposible, en la especie condenada, se limitó a establecer que en dichos casos el tribunal autorizará la sustitución de la condena, sin diferenciar si esa imposibilidad “debía” ser o no imputable a la administración. Frente a la muerte del actor, la obligación de reincorporarlo se había tornado de cumplimiento imposible, por lo cual autorizó su sustitución por una indemnización compensatoria definitiva;<sup>39</sup> se interpretó que en el marco de la Ley 7182 no puede pretenderse que la imposibilidad de ejecutar una sentencia, aun en supuestos ajenos a las partes, y se traduce en una liberación de toda obligación.

Este artículo remite al mismo procedimiento establecido para los supuestos de aplazamiento o suspensión de la ejecución de sentencia. El Código sancionado se apartó así del proyecto elaborado por una comisión *ad hoc*,<sup>40</sup> e incorporó la “lesión directa e inmediata al interés público” como causa legal de dispensa; en este caso, se exige del tribunal un mayor reparo en la verificación de la existencia de la causal, interpretada en sentido restrictivo, erigiéndose como la *ultima ratio*, es decir, que la misma procederá solo si no cabe disponer de la suspensión o aplazamiento temporal del cumplimiento de la condena.

Esta directriz ha sido puesta de relieve por el TSJ,<sup>41</sup> al afirmar que el ejercicio de esta potestad excepcional se halla condicionado a la concurrencia de motivos que revistan entidad suficiente, los cuales deben ser acreditados por la administración mediante un acto meritorio y circunstanciado del que surja la necesidad de disponer la sustitución definitiva, a cuyo fin deberá expresar las razones de hecho y derecho, actuales y futuras, directas e inmediatas, en que funda la imposibilidad de su cumplimiento, descartan-

<sup>38</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, A. I., núm. 94/1988, “Rubiolo, Arturo J. C./ Provincia de Córdoba. —Contencioso administrativo—”.

<sup>39</sup> *Ibidem*, núm. 104/1987.

<sup>40</sup> Proyecto elaborado por la comisión *ad hoc* integrada por los doctores, profesores y titular plenario: Julio I. Altamira Gigena, Jesús Abad Hernando, Guillermo A. Torres Aliaga, Rodolfo A. Silvestro, Humberto R. Sánchez Gavier y Raúl A. Trettel Meyer.

<sup>41</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, A. I., núm. 22/1988, “Borello, Néstor c/ Sup. Gobierno de la Provincia de Córdoba. —C. A—”.

do la posibilidad de solicitar su aplazamiento en los casos en que la imposibilidad fuera temporaria.

En reciente jurisprudencia, la Cámara Contencioso Administrativa de 1a. nominación<sup>42</sup> ha sostenido que el artículo 52 del CMCA otorga con exclusividad una facultad a la administración condenada, de requerir la sustitución de condena, la que es factible sea ejercida por el administrado ante el incumplimiento contumaz de la obligación de hacer o no, atribuible a la administración. El tribunal puntualizó que el supuesto de imposibilidad de cumplimiento de la condena por caso fortuito o fuerza mayor debe asimilarse —en ausencia de disposición legal específica en el CPCA y en el CPC— al contemplado por el artículo 513 del Código Civil; no procede la sustitución cuando no se verifican los recaudos de esa norma, lo que ocurre por el fallecimiento del actor antes del dictado de la sentencia confirmatoria por el TSJ, sin que a la administración pueda imputársele mora en el cumplimiento, evitando cargar a la demandada con una obligación de indemnizar sin causa legal.

Respecto a este punto controvertido de la materia de análisis, González Pérez<sup>43</sup> nos enseña que los límites de la eficacia ejecutiva de la sentencia se centran en la modificación de circunstancias no consideradas por el juzgador, producidas durante el proceso.

En estos supuestos, la jurisprudencia ha asumido ese cambio de circunstancias en las normas relativas a la imposibilidad —material o legal— de cumplimiento de la sentencia, lo que en algunos supuestos conduce a la extinción de la eficacia ejecutiva de la sentencia, por haberse tornado abstracto su cumplimiento, o bien viabiliza la sustitución de la ejecución por su equivalente.

El cambio de circunstancias puede referirse a cosas o personas; en el primer caso puede mediar la pérdida o destrucción del objeto de condena (por ejemplo, la demolición de un inmueble, pérdida o destrucción de una cosa mueble). En el segundo caso —cambios referidos a las personas—, el ejemplo más ilustrativo es el ya referido a la muerte de la persona favorecida con el fallo, que en algunos casos importa la extinción de la eficacia ejecutiva de la sentencia.

Habrá que examinar el contenido de la condena para discernir qué rubros se han extinguido y cuáles no; por ejemplo, frente a una sentencia

<sup>42</sup> Cámara Contencioso Administrativa de 1a. nominación, A. I., núm. 100/1999, “Fedrizzi, Luis Fernando y otros c/ Provincia de Córdoba. —Plena jurisdicción—, cuerpo de ejecución de sentencia de, Luis F. Fedrizzi, Nilo Santiago Zanchetta y Miguel Subirachs”.

<sup>43</sup> González Pérez, Jesús, “La extinción de la eficacia ejecutiva de la sentencia administrativa”, *Derecho administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor M. S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, pp. 1297 y ss.

que dispuso la anulación de un acto de cesantía ilegítima, que ordena la reincorporación y el pago de los salarios dejados de percibir cuando correspondan, la eficacia ejecutoria se habrá extinguido por el hecho de la muerte con relación a la obligación de hacer (reincorporar), que se ha tornado de cumplimiento imposible, habiéndose operado asimismo la extinción de la relación de sujeción especial de carácter personalísimo (*intuitae personae*) por el hecho del fallecimiento; sin embargo, la sentencia condenatoria conserva toda su eficacia ejecutoria respecto de la obligación pecuniaria, la que se hará efectiva en los causahabientes.

La cuestión se desplaza entonces a otro ámbito de discusión; esto es, el referido a los derechos de previsión social a favor de los causahabientes, así como también los daños y perjuicios que por el hecho del obrar ilegítimo hayan podido derivarse para el titular del derecho subjetivo de carácter administrativo o sus derechohabientes en el periodo comprendido entre el dictado del acto antijurídico y la muerte.

Si habiendo obtenido sentencia adversa a la pretensión del administrado, con posterioridad se produce un cambio legislativo que amplía la esfera jurídica del afectado en sentido favorable a la pretensión denegada, la ejecución de la sentencia desestimatoria podría significar, en algunos casos, un verdadero absurdo jurídico; tal es el claro ejemplo de quien construyó más allá de los límites permitidos, y el cambio de ordenamiento habilita esa demasía con posterioridad a la sentencia desestimatoria, o bien cuando se ha llevado adelante una actividad en contra de la juridicidad vigente, que en virtud de un cambio en la legislación se habilita para el desempeño de esa misma actividad, luego de haber obtenido una sentencia también desestimatoria.

Puede ocurrir una hipótesis contraria a la anterior; es decir, que concurriendo una sentencia estimatoria de la pretensión del demandante un cambio en la juridicidad vigente, al momento del dictado del acto denegatorio por la administración, tornan contraria a derecho la pretensión reconocida en la sentencia; en este supuesto, la fiel observancia del principio de que el fallo se debe cumplir en sus propios términos conduciría a una ilegalidad sobrevenida. La solución habrá que buscarla en las normas que reglan las hipótesis de imposibilidad jurídica, determinante de una sustitución de condena, interpretando dichas normas con el sentido más favorable a la ejecución, por lo que debe concurrir una absoluta imposibilidad legal que obstaculice llevar adelante la ejecución.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> *Idem.*

El TSJ, a través de su sala contencioso administrativa, en un novedoso pronunciamiento,<sup>45</sup> ha interpretado los alcances de la norma que admite la sustitución de especie condenada, por imposibilidad fáctica y jurídica, y ha puntualizado que

Si bien se puede argumentar que la Ley 7182, en el capítulo VI, referido a la “ejecución de sentencia”, prevé en su artículo 54 y concordantes, un mecanismo específico que cobra operatividad frente a sentencias de cumplimiento imposible, o que ocasionen lesión al interés público, autorizando al efecto la sustitución de la especie condenada por una “indemnización compensatoria definitiva; sin embargo, no existe impedimento legal para que el sentenciante al momento de ordenar el restablecimiento de la situación jurídico subjetiva (artículo 38 CPCA), aprecie la concurrencia de tales extremos y proceda, en su caso, a la determinación de la indemnización sustitutiva ya al momento de emitir el fallo. Lo contrario conduciría a un absurdo jurídico inconciliable con el postulado *iura novit curia* y con las limitaciones propias que se derivan del principio de la “reposición natural de las cosas”, pues se obligaría al juez a imponer a la administración una obligación cuyas posibilidades de cumplimiento se ven frustradas por indiscutidas razones tanto de hecho como de derecho.

Las causales por las que el pronunciamiento jurisdiccional puede tornarse de cumplimiento imposible se vinculan así a razones de “imposibilidad” fáctica o jurídica, o bien cuando su ejecución ocasione una “lesión” cualificada; esto es, “directa e inmediata al interés público”; con la hermenéutica efectuada por el TSJ, se admite la sustitución de la condena al momento de emitir pronunciamiento, y no solo en la fase de ejecución.

## VII. CONDENAS LÍQUIDAS Y LA PREVISIÓN PRESUPUESTARIA

En este punto es muy ilustrativa la sentencia del Tribunal Constitucional de España, mediante la cual sostuvo que “...en ningún caso, el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que estas no hayan sido previstas...”.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativo, sentencia núm. 14, del 29 de mayo de 1997 “Aramburo, Héctor R. c/ Provincia de Córdoba. — Plena jurisdicción—, recurso de apelación”.

<sup>46</sup> STC 32/1982, del 7 de junio, Álvarez-Cienfuegos Suárez, José María y González Rivas, Juan José, “Análisis Teórico y Jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley 29/1998, del 13 de Julio”, Aranzadi, 1998, p. 308.

La nueva LJCA de España se enmarca en una manifiesta tendencia, cuya finalidad es reforzar considerablemente las facultades jurisdiccionales para hacer efectivo el fallo; en esa tesitura, dispone que transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla se podrá instar la ejecución forzosa; en este caso la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacer efectiva la sentencia, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento de una cantidad líquida.

La situación descrita nos previene sobre la necesidad que el Estado, en todas sus esferas de actuación, efectúe previsiones de gastos en función de los juicios incoados en su contra, los que por su duración en términos generales dan cabida a la posibilidad de planificar con algún grado de previsibilidad la asignación de recursos, estableciendo un racional orden de prioridades.

Este aspecto se vincula con el principio del comportamiento ejemplar del Estado, que debe actuar con criterios de ejemplaridad,<sup>47</sup> no solo cumpliendo él mismo las decisiones judiciales, sino también evitando o previniendo las situaciones que dan lugar a una decisión judicial que restablece el orden jurídico quebrado por un comportamiento antijurídico. No se concibe que en un Estado de derecho, quien crea la ley, sometién dose a ella, y al imperio de la justicia, incumpla el mandato que surge de una sentencia judicial firme; tal inobservancia comportaría una verdadera crisis de confianza de los ciudadanos en las estructuras de poder.

En orden a este punto, Santamaría Pastor, en ocasión de cumplirse veinticinco años de la vigencia de la LJCA, afirma que "...la crisis de confianza no es privativa de las técnicas de control jurisdiccional de la legalidad; nos hallamos ante un fenómeno más general de pérdida de la credibilidad en unas estructuras estatales que se revelan tan ineficaces ante las situaciones de crisis como inasequibles al ciudadano...".<sup>48</sup>

Ni en la Ley 7182 ni en la 8465 se prevé el condicionamiento de la ejecución de las sentencias contra el Estado a la asignación presupuestaria general o específica; en ese contexto normativo, el TSJ<sup>49</sup> ha declarado con asaz elocuencia, en orden a un crédito no alcanzado por la consolidación, que:

<sup>47</sup> Bianchi, A. B., "Inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 7o. de la Ley de Demandas contra la Nación", *Proceso administrativo y constitucional* Cs. de la Administración, p. 200.

<sup>48</sup> Santamaría Pastor, Juan A., "Veinticinco años de aplicación de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa: balance y perspectivas", *RAP*, núm. 95, 1981, p. 127.

<sup>49</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala civil y comercial, A. I., núm. 796/1996, "Coyce S. A. c/ Municipio de Córdoba. —Ordinario—, incidente de regulación de honorarios del doctor Francisco Quintana. —Recurso directo—, hoy, revisión".

El argumento de la demandada fundado en la falta de previsión presupuestaria de la municipalidad para afrontar el cumplimiento de la condena, no resiste el análisis. Es deber de toda administración prudente efectuar las previsiones presupuestarias necesarias para afrontar los pasivos contingentes o eventuales, entre los cuales se encuentran los emergentes de juicios presentes o futuros. La sentencia firme no crea una obligación imprevisible, ya que “el juez, al decidir, se limita a declarar los derechos que conforme a las normas positivas tiene la parte y no le otorga ninguno que ellos no consagren” (Devis Echandía, *Teoría general del proceso*, t. 1, p. 26). Puede —tal vez—, admitirse el discutido plazo de cuatro meses (artículo 806 del CPC) acordado en función de la pesadez burocrática, que requiere ese lapso para lograr la liberación de los fondos necesarios para pagar. Pero no resulta tolerable que el Estado encuentre amparo a su falta de previsión, en una norma que le permita no adecuar su presupuesto a los litigios en que interviene, como obviamente si lo hace cualquier empresario normal.

En el marco del código contencioso de Tierra del Fuego, de 1994<sup>50</sup> (artículo 73 y siguientes), se prevé que la sentencia consistente en el pago de sumas de dinero tiene carácter declarativo hasta el 31 de diciembre del año de ejecución del presupuesto en el que se debía efectuar la imputación presupuestaria; la administración condenada deberá incluir en el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente la imputación con la que se atenderán las erogaciones que resulten de esa clase de sentencias condenatorias, con relación a los juicios en los que exista liquidación firme y notificada al día 20 de agosto de cada año. Las imputaciones necesarias para el cumplimiento de las condenas en los juicios en que la liquidación quede firme y notificada con posterioridad a tal fecha, y hasta el 31 de diciembre de cada año, deberán incluirse en la ampliación del presupuesto referido, que a tal fin deberá remitirse a la legislatura hasta el 31 de marzo del año siguiente.

Este cuadro se complementa con el artículo que declara la inembargabilidad “ejecutiva” de los bienes y demás recursos del Estado provincial, municipalidades y comunas, órganos y entes, afectados a la prestación de servicios esenciales, privilegio de la administración, al que García de Enterría<sup>51</sup> califica como un “asombroso fósil medieval”, que se presenta como una reacción legislativa a las tesis doctrinarias que postulan la ejecutoriedad

<sup>50</sup> “Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Ley 133”, en Díez, Manuel María, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, Plus Ultra, pp. 628 y ss.

<sup>51</sup> García de Enterría, E., “Los postulados constitucionales de la ejecución de sentencias”, *D.A.*, núm. 209, 1987, pp. 13 y ss.

automática de las cuentas públicas,<sup>52</sup> el cual entra en pugna con otros valores jurídicos superiores, como el de legalidad presupuestaria y la asignación equitativa de los recursos fiscales.<sup>53</sup>

Entendemos que la asignación presupuestaria constituye un límite material a la ejecutoriedad de las sentencias contra el Estado; por tal motivo, deben arbitrarse los instrumentos necesarios para que las mismas puedan ejecutarse sin desequilibrar las asignaciones generales y especiales, en forma perjudicial al interés general.

### VIII. CONDENAS DE HACER: COMISARIO O COMISIONADO PARA LA EJECUCIÓN

La LJCA de España prevé en el artículo 108 que si la sentencia condena a la administración a realizar una determinada actividad o dictar un acto, el juez o tribunal podrá, en caso de incumplimiento: *a)* ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada, o en su defecto de otras administraciones públicas, y *b)* adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que en su caso sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada; asimismo, se prevé que si la administración realiza alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, el juez o tribunal, a instancia de los interesados, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo, y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.

La doctrina comparada, al comentar este precepto, señala que en la práctica el mismo puede tropezar con dificultades insalvables, derivadas de la falta de medios de ejecución por parte del tribunal y de la no siempre fácil subrogación del órgano judicial en la estructura administrativa, para lograr la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada.<sup>54</sup>

Una consideración especial mereció al legislador cordobés las obligaciones de hacer, impuestas en las sentencias condenatorias a cargo de

<sup>52</sup> López Benítez, Mariano, “Nuevos aspectos de la ejecución en la reforma del proceso contencioso administrativo de España”, *RAP*, año XXI, núm. 243, diciembre de 1998, pp. 9 y ss.

<sup>53</sup> Font I Llovet, T., “Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias”, *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, t. II, pp. 1173 y ss.

<sup>54</sup> Álvarez-Cienfuegos Suárez, José María y González Rivas, Juan José, “Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley 29/1998, del 13 de Julio”, Madrid, Aranzadi, 1998, p. 311.



la administración; así, el artículo 54, segundo párrafo, de la Ley 7182, ordena que

Cuando la sentencia imponga una obligación de hacer a la administración y esta no la ejecutara en el término que se hubiere señalado, acusado el vencimiento por el interesado, y previo emplazamiento a la autoridad administrativa condenada, por el plazo improrrogable de diez días, se pondrán todos los antecedentes en conocimiento de la Honorable Legislatura o del concejo deliberante respectivo, en su caso, a sus efectos, resultando indiferente que al vencimiento del plazo el incumplimiento obedeciera a un acto expreso o por silencio.

Alfredo J. Cabanillas<sup>55</sup> destacó la problemática que se presenta cuando la administración es vencida, lo que “...ha sido resuelto con un criterio realista, permitiendo llegar, a los órganos jurisdiccionales, lo más lejos posible en defensa de la efectividad de las resoluciones judiciales, sin vulnerar la división de poderes y protegiendo el interés público”.

En un supuesto donde pese a las sucesivas intimaciones efectuadas por el tribunal la entidad demandada no cumplió la obligación de hacer, objeto de la condena, y se remitieron los antecedentes a la legislatura, a sus efectos; esto, sin perjuicio de las acciones derivadas de la inejecución y responsabilidad solidaria por el mal desempeño de las funciones que prevé el artículo 14 de la Constitución provincial.<sup>56</sup>

En todos los supuestos quedan a salvo las acciones ordinarias derivadas de la inejecución y las responsabilidades que competen a los funcionarios públicos.

Como se explica en la exposición de motivos de la Ley 7182, se ha buscado una solución adecuada al conflicto de poderes que se produce ante la divergencia de opiniones de los órganos del Estado, teniendo en cuenta las limitaciones constitucionales del sistema, que impiden la designación de quien deba resolverlo, teniendo prioridad el resguardo del equilibrio de las instituciones creadas para la conducción del Estado.

En las condenas de hacer, la administración está obligada a prestar su mejor diligencia para la ejecución, lo que exige de los funcionarios y agentes una conducta particular para cumplir la condena judicial. El aparente

<sup>55</sup> Cabanillas, A. J., “Reflexiones sobre la modificación al código en lo contencioso administrativo de la provincia de Córdoba”, *Semanario Jurídico*, del 14 de febrero de 1985, p. 3.

<sup>56</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala contencioso administrativa, A. I., núm. 107/1988, “Vivas, Jorge Roberto c/ Caja de Previsión y Seg. Soc. de Abogados y Procuradores. —C. A. —”. Cámara Contencioso Administrativa de 2a. Nominación, A. I., núm. 12, del 3 de marzo de 1999, “Cuello, Walter H. c/ Provincia de Córdoba. —Plena jurisdicción”.

cumplimiento o no, de las condenas de hacer, genera en nosotros un juicio favorable a la instrumentación de una figura jurídica nueva: el “comisionado” o “comisario” de ejecución. Se trata de un agente imparcial, estable o *ad hoc*, que tiene a su cargo arbitrar las medidas conducentes para acercar a las partes enfrentadas y superar las diferencias que se oponen a la ejecución. Se procura llevar adelante, en la forma menos gravosa para los intereses en juego, la ejecución acabada de la sentencia.

La jurisprudencia española registra un precedente en el que el tribunal, subrogándose a la administración, dictó un acto que el alcalde se negó a emitir —convocatoria a sesión extraordinaria para considerar una moción de censura—, y el tribunal comisionó al secretario para que gestionara la obligación de hacer impuesta en esos términos.<sup>57</sup>

#### VIII. CUMPLIMIENTO APARENTE: NULIDAD DE LOS ACTOS ELUSIVOS

La LJCA de España, en su artículo 103.4, preceptúa que “serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento...”; asimismo, el apartado 5o. de dicho artículo establece que el órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de tales actos.

Esta normativa tiene una gran trascendencia, ya que con ella se resuelve positivamente el problema que se suscitaba con respeto a los actos elusivos del cumplimiento de la condena, dictados por la administración vencida en juicio, y que en muchos casos obligó a los particulares a iniciar un nuevo procedimiento y proceso administrativo, a fin de obtener la declaración de nulidad de diversos actos contrarios al contenido sustancial de la sentencia, que vaciaban de contenido al derecho reconocido en el fallo, traduciendo un “cumplimiento sólo aparente”, o antes bien, una “desobediencia disimulada” de la administración pública al mandato jurisdiccional. De este modo, se admite que el tribunal, por vía incidental dentro del procedimiento de ejecución, declare la nulidad de tales actos.<sup>58</sup>

La efectividad de la tutela judicial obliga a los jueces no solamente a la remoción inicial de los obstáculos, opuestos por la administración al cumpli-

<sup>57</sup> Tribunal Supremo Español, auto del 13 de marzo de 1986, citado por López Benítez, Mariano, *RAP*, núm. 243, p. 16; Borrajo Iniesta, I., “Las facultades de los tribunales para ejecutar sentencias contra las administraciones públicas”, *REDA*, núm. 53, 1987, pp. 69 y ss.

<sup>58</sup> Álvarez-Cienfuegos Suárez, José María y González Rivas, Juan José, “Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley 29/1998, del 13 de Julio”, Madrid, Aranzadi, 1998, pp. 301 y ss.

miento del fallo, sino que también exige que los propios órganos judiciales reaccionen frente a ulteriores actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de sus decisiones, y que lo hagan en el propio incidente de ejecución. Solo así pueden obtener satisfacción los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos, que resultaría incompatible con la tutela eficaz y no dilatoria que deben prestar los órganos jurisdiccionales, los cuales deben interpretar y aplicar las leyes en el sentido más favorable a la efectividad de la tutela judicial.<sup>59</sup>

Más recientemente, el tribunal supremo español ha resuelto que las extralimitaciones cometidas por la administración, en el seno de un incidente de ejecución, han de ser atribuidas al órgano jurisdiccional, ya que

...en el ámbito del proceso de ejecución, los actos que se dicten, están bajo el control del órgano jurisdiccional que ejecuta la resolución objeto de ejecución. Otra cosa es que la resolución en cuestión, dictada formalmente en un proceso de ejecución, sea materialmente ajena a él. En esta hipótesis, ha de ser también el órgano jurisdiccional ejecutante quien desvincule tal decisión del incidente de ejecución, y produzca la desvinculación formal del proceso de ejecución se abre el cauce de impugnación ordinario de la resolución controvertida...<sup>60</sup>

Aun cuando, en el marco de la Ley 7182, no se encuentra una previsión expresa como la precedentemente examinada, su recepción ha sido admitida por la jurisprudencia, al interpretar que “...los actos ejecutorios de una sentencia contencioso administrativa, como los que el actor trae a fiscalización jurisdiccional, no deben ser objeto de una nueva causa, sino resueltos en el incidente de ejecución del juicio en que recayera la sentencia...”<sup>61</sup>

La Ley 793 de la provincia de Salta (artículo 85) declara que “Los actos ejecutorios de una sentencia, no darán lugar a un nuevo juicio contencioso-administrativo, sino en el caso en que la autoridad administrativa condenada, so pretexto de cumplir el fallo, lo tergiverse o interpretase en forma perjudicial a los intereses reconocidos de la parte vencedora”; este precepto es anacrónico, ya que a la administración le basta alterar en sentido perjudi-

<sup>59</sup> Supremo Tribunal Constitucional, 167/1987 del 28 de octubre; Rubio Llorente, F., *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 292; Chamorro Bernal, F., *La tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch, 1994, p. 307.

<sup>60</sup> STS español, del 18 de mayo de 1998; véase López-Muñiz Goñi, Miguel, *El nuevo procedimiento contencioso administrativo*, 2a. ed., Madrid, Colex, 1999, pp. 598 y ss.

<sup>61</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, A. I., núm. 91/1982 “Abdenur, Moisés Gregorio c/ Sup. Gob. Pcia”.

cial el contenido de la condena para que por ese hecho la parte vencedora se vea en la necesidad de iniciar un nuevo contencioso, y discutir los alcances de un derecho con fuente en una sentencia judicial firme.

## X. REGÍMENES DE EXCEPCIÓN DE ALCANCE GENERAL

Hemos analizado el escenario en el que debe actuar el administrado victorioso para que procure la ejecución de una sentencia en el marco del código de la materia.

Incursionaremos ahora en los regímenes de excepción, que se han presentado como verdaderos apartamientos perjudiciales a las formulaciones normativas y jurisprudenciales específicas, referidas a la ejecución de sentencias judiciales contra el Estado en sus diversas esferas de gobierno, vigentes en estados de “normalidad jurídica”.

Bianchi y Mihura Estrada<sup>62</sup> afirman que uno de los mitos jurídicos de mayor arraigo en el derecho público es que el Estado sea plenamente solvente, no pudiendo ser sometido a un proceso concursal como a los particulares, y agregan que

...la fuerza de la realidad, siempre más poderosa que cualquier construcción jurídica, nos ha demostrado en la Argentina, que el Estado puede caer en insolvencia, y frente a tal evento, necesita de un acuerdo concursal que, a semejanza del que pueden pactar los particulares con sus acreedores, le permita salir de su asfixia económica...

Afirman que las formulaciones jurídicas instrumentadas nos retrotrayeron al viejo artículo 7o. de la Ley 3952, antes que sus disposiciones fueran morigeradas por la CSJN en Pietranera.

En las máximas instancias jurisdiccionales de la nación y de las provincias se formó la convicción generalizada en el sentido que desde el punto de vista constitucional las leyes de consolidación, en tanto sus efectos negativos e invasivos de la esfera individual son temporales, no resultan incompatibles con el estado de emergencia invocado por el órgano político,<sup>63</sup> asumiendo el carácter de un instrumento razonable para la finalidad protectora del interés general.

<sup>62</sup> Bianchi, A. B. y Mihura Estrada, R. J., “El peaje: de la Ley de Concesión de Obra Pública, a la Ley de Convertibilidad (Reflexiones a propósito de un fallo importante)”, *LL*, 1991-E, pp.1281 y ss.

<sup>63</sup> Pawlosky de Pose, Amanda, “Proyección de la Ley 23.982 al campo previsional”, *DT*, 1993-A, p. 828.

En nuestra provincia, la Ley 8250 (*Boletín Oficial* del 27 de enero de 1993) se sustentó en la situación de emergencia existente en 1991; mediante esta normativa, el legislador provincial se adhirió a la Ley 23.982 (*Boletín Oficial* del 23 agosto de 1991),<sup>64</sup> en los términos y condiciones previstos en la norma local.

El artículo 4o. consagra el carácter meramente declarativo de las sentencias judiciales, ordena el levantamiento de todas las medidas ejecutivas o cautelares y obsta al requerimiento de nuevas medidas respecto de obligaciones consolidadas. Los procesos judiciales de ejecución continuarán al solo efecto de determinar el monto de los créditos (artículo 5o.).

Para obtener el pago de la deuda consolidada, los titulares de los derechos definitivamente reconocidos deberán presentar la liquidación judicial aprobada y firme, con la previa conformidad del tribunal de cuentas y organismos de control, expresadas en moneda de curso legal al 1o. de abril de 1991.

Las autoridades administrativas correspondientes deberán formular los requerimientos de créditos presupuestarios al Ministerio de Economía, que serán atendidas con los recursos que disponga el Poder Legislativo en la ley de presupuesto de cada año, siguiendo el orden cronológico de prelación y respetando los privilegios establecidos en esta ley; cada crédito presupuestario que se asigne deberá corresponderse con un débito equivalente, que se cancelará en las condiciones que establezca el Ejecutivo.

Los pedidos de informes o requerimientos judiciales sobre el plazo en que se cumplirán las obligaciones consolidadas serán respondidos por el Ejecutivo o los entes alcanzados, debiendo informar sobre su propuesta a la legislatura, orden cronológico y privilegio que le corresponda, a fin de estimar provisoriamente el plazo que demandará su atención, que ha sido establecido en dieciséis años (artículo 10).

Como forma alternativa de pago, se implementa la suscripción de títulos de consolidación provincial o bonos de consolidación nacional.

El artículo 20 establece que a partir de la entrada en vigor de la ley, el Ejecutivo deberá comunicar a la legislatura todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1o. de abril de 1991, que carezcan de crédito presupuestario, para su cancelación en la ley de presupuesto para el año siguiente al del reconocimiento; el acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del periodo de sesiones ordinarias de

<sup>64</sup> Gordillo, Agustín, *Después de la reforma del Estado*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1996, pp. 1 y ss.

la legislatura, en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviera el crédito presupuestario respectivo.

El TSJ tuvo ocasión de examinar la validez constitucional de la Ley 8250 en la causa Bulacio,<sup>65</sup> referida a la indemnización por infortunio laboral de un agente del Estado, oportunidad en la cual puso de resalto los precedentes de la Corte Suprema convalidatorios de normas de emergencia, que dispusieron la suspensión de ejecuciones,<sup>66</sup> y desestimó la tacha de inconstitucionalidad, por entender, entre muchas otras razones sustanciales, que en el caso ni siquiera se intentó demostrar que el tratamiento de consolidación significara no una modificación en el modo de cumplimiento, sino el incumplimiento mismo.<sup>67</sup>

La jurisprudencia de las cámaras contencioso administrativas de Córdoba han sido creativas en la búsqueda de soluciones sustancialmente justas, frente a los diversos problemas de interpretación que debieron abordar en torno a la Ley 8250.<sup>68</sup> La Cámara Contencioso Administrativa de 1a. nominación, en la causa IATE<sup>69</sup> —a través de las medulosas consideraciones vertidas por el doctor Domingo J. Sesin, en una materia tan novedosa, respecto de la cual no se registraban antecedentes en la doctrina ni en la jurisprudencia provincial y nacional—, declaró ilegal e inconstitucional la aplicación del régimen de excepción previsto por la Ley 8250, y otorgó un plazo para el cumplimiento espontáneo de la sentencia (artículo 38 de la Ley 7182), bajo apercibimiento de iniciar los trámites de ejecución forzada; se trataba de un crédito consolidado respecto del cual el titular había optado por la cancelación en pesos. La reticencia de la administración en cumplir sus obligaciones impuestas por el régimen de excepción determinaron la decisión del tribunal en sentido favorable a la ejecución de la sentencia por cuanto

...el incumplimiento total o parcial de los dispositivos de excepción, como la demora más allá de lo razonable, añade un plus en la restricción de los

<sup>65</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala laboral, sentencia núm. 223, del 18 de septiembre de 1996, “Bulacio, Mario H. c/ Supremo Gobierno de la Provincia de Córdoba. —Laboral—. Recursos de casación e inconstitucionalidad”, *Foro de Córdoba*, núm. 35 y anexo.

<sup>66</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Fallos* 209:405, “Roger Valet vs. Gregorio”.

<sup>67</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Iachemet, María L. V. Armada Argentina s/ pensión”, del 29 de abril de 1993. D.T. 1993 —A—820; “Fernández, Encarnación P. V. Secretaría de Seguridad Social”, del 4 de mayo de 1993, D. T., 1993 —A—825.

<sup>68</sup> Sentencia núm. 50/93, “Cuellar de Brusasca Isabel c/ Caja de Jubilaciones de la Provincia —P.J. —”, Cámara Contencioso Administrativa de 2a. nominación.

<sup>69</sup> Cámara Contencioso Administrativa de 1a. nominación, A. I., núm. 53, del 10 de abril de 1995 *in re*, “Incidente de regulación de honorarios, IATE c/ EPEC. —Contencioso administrativo—”, doctrina posteriormente receptada por el mismo tribunal en A. I., núm. 56/1996.

derechos y postergación de la fecha de pago, en abierta contradicción con el orden jurídico vigente, ya que dicha disfunción administrativa no encuadra ni en el régimen general de ejecución de sentencias, ni en el sistema excepcional.

En este caso había transcurrido más de un año desde que la actora presentó la documentación reclamando el pago, sin que fuera posible conocer el orden cronológico de prelación, ni mucho menos era factible estimar provisoriamente el plazo que demandaría su atención, tal como obligatoriamente debió informarse al tribunal en virtud del artículo 10 de la Ley 8250; esto tornaba absolutamente incierto el plazo que tomaría a la administración cumplir el fallo, vulnerándose las garantías de los artículos 17 y 18 de la Constitución nacional.

Las conclusiones a las que se arribaron en el seno del XIX Congreso Nacional de Derecho Procesal (6 al 8 de agosto de 1997, Corrientes), y que fueron elaboradas por la comisión presidida por el doctor Agustín Gordillo, Domingo J. Sesin y Jorge L. Moricet, receptaron positivamente la hermenéutica del caso IATE; ahí se declaró que

1) Frente a la situación de emergencia, el Estado debería buscar previamente la forma de allegar recursos para honrar sus deudas, y ante su imposibilidad, recién acudir a procedimientos dilatorios de ejecución de sentencias; 2) Un medio de hacer cumplir las sentencias ante la morosidad de la Administración es, como ocurre en algunas provincias, hacer responsable al funcionario mediante el apremio en su patrimonio; 3) Deben buscarse soluciones adecuadas ante el incumplimiento indirecto de las sentencias; 4) Al salir de la emergencia deben adoptarse las reformas financieras, administrativas y procesales que permitan una rápida y eficaz ejecución de las sentencias contencioso administrativas; 5) La posición preponderante del Estado en litigio debe cesar con el dictado de la sentencia; 6) En caso de incumplimiento de los plazos o recaudos previstos por las leyes de emergencia respecto del trámite de ejecución, el juez luego de dictada la sentencia e intimada la administración morosa, puede aplicar astreintes o directamente declarar inaplicable el régimen de excepción, ordenando ejecutar la sentencia por la vía ordinaria.

Con posterioridad, el TSJ<sup>70</sup> resolvió que el artículo 20 de la Ley 8250, al que nos hemos referido, debe considerarse tácitamente derogado por el artículo 806 del nuevo Código Procesal Civil y Comercial (Ley 8.465, posterior a la Ley 8.250), ya que "...el privilegio acordado al Estado por

<sup>70</sup> Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, sala civil y comercial, A. I., núm. 796/1996, "Copyc S. A. c/ Municipio de Córdoba. —Ordinario—. Incidente de regulación de honorarios del doctor Francisco Quintana, —recurso directo—, hoy, revisión".

el artículo 20 de la Ley 8.250 no encuentra sustento en la emergencia financiera, desde que se refiere a obligaciones no consolidadas, y no tiene plazo alguno de vigencia temporal, por lo que integraría el derecho procesal común...”.

La provincia de Córdoba tuvo un nuevo periodo de emergencia a partir de julio de 1995, sustentado jurídicamente en las leyes 8472 (*Boletín Oficial* del 21 de septiembre de 1995), y 8482 (*Boletín Oficial* del 21 de mayo de 1995, t. o. por decreto 1056, *Boletín Oficial* del 2 de agosto de 1995), reglamentada por el decreto 1052 (*Boletín Oficial* del 25 de julio de 1995), y el decreto 1107 (*Boletín Oficial* del 9 de agosto de 1995), prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1996, por decreto 1811 (*Boletín Oficial* del 2 de enero de 1996).

En ese marco de orden público se declaró la emergencia económico-financiera y previsional del sector público provincial; y por el artículo 72 de la Ley 8482 se dispuso que

Cualquier decisión judicial provisional, cautelar o definitiva, que recaiga sobre puntos regulados por la presente ley y que se refiera al logro de los objetivos económico financieros que en ella se persiguen, no podrá ser ejecutada sino después del plazo de ciento ochenta días de haber pasado en autoridad de cosa juzgada.

Con posterioridad, la Ley 8575 (*Boletín Oficial* del 30 de diciembre de 1996) de Reorganización del Sector Público Provincial, mantuvo la emergencia previsional; asimismo, el artículo 40 dispuso que

Cuando la provincia o las municipalidades fueran condenadas al pago de sumas de dinero, la sentencia sólo podrá ejecutarse a los ciento ochenta días desde que haya pasado en autoridad de cosa juzgada. Las ejecuciones de sentencia en trámite serán suspendidas por el término que reste hasta los ciento ochenta días, contados desde el inicio de la ejecución.

El TSJ ha destacado el carácter excepcional y transitorio de este precepto;<sup>71</sup> en fallo reciente,<sup>72</sup> ha sostenido que el citado artículo no tiene

<sup>71</sup> Tribunal Superior de Justicia, sala contencioso administrativa, A. I., núm. 41/1998, “Compañía General de Trabajos Públicos S.A.C.I.A.I. y F. y otra c/ D.P.H. —C. A. —. Incidente de regulación de honorarios...”.

<sup>72</sup> Tribunal Superior de Justicia, sala civil, sentencia núm. 24, del 24 de marzo de 1999, “Alarcón, Isabel c/ D.I.P.A.S. —Ordinario—. Recurso de inconstitucionalidad”; en sentido análogo, Cámara Contencioso Administrativa de 2a. Nominación, “Martín de Pérez Arzeno, Margarita c/ Provincia de Córdoba. —Plena jurisdicción—”, A. I., núm. 34, del 25 de marzo de 1997.



previsto en forma expresa un plazo de vigencia, pero resulta evidente que la intención del legislador fue asociar su aplicación a la situación de emergencia, ya que no derogó expresamente el artículo 806 de la Ley 8465, “porque la ejecución de las sentencias dictadas contra el Estado está obviamente relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones exigibles, materia en la cual el artículo 20, expresamente, asume la normativa como transitoria y justificada en la emergencia...”. El TSJ desestimó además, la tacha de inconstitucionalidad del artículo 806 del CPCC, que establece que las sentencias contra la provincia o municipalidades que condenen al pago de sumas de dinero solo podrán ejecutarse a los cuatro meses de quedar firme. El máximo tribunal expresó que la situación es diferente a la de los particulares: “Tal demora no es el fruto de una censurable ineficacia funcional, sino del cumplimiento de la normativa vigente tendiente al resguardo de los intereses públicos, que obviamente interesan a la toda comunidad”.

El más alto cuerpo precisó que la habilitación constitucional para determinar un plazo de ejecución de las sentencias contra la provincia o los municipios (artículo 179 Constitución provincial) “no implica que la ley pueda fijar al efecto cualquier plazo, por dilatado que sea, sino que debe ajustarse a una pauta de razonabilidad, adecuado al tiempo que demanda el cumplimiento de los trámites necesarios para efectuar el pago...”.

El régimen de excepción instrumentado por el legislador provincial, en especial el normado por la Ley 8250, nos hace reflexionar sobre el principio de inmodificabilidad o intangibilidad de las sentencias firmes; esto es, el valor de la cosa juzgada,<sup>73</sup> y también respecto del principio de seguridad jurídica sobre el que se estructura todo el ordenamiento jurídico. Participamos de la convicción de que si la administración incumple las obligaciones que están a su cargo, impuestas en el régimen de excepción, se coloca de ese modo “afuera” o a “orillas” del ordenamiento jurídico de emergencia, y por tanto la solución para revertir esa reticencia ha de procurarse en los principios generales del derecho y en las normas jurídicas de carácter permanente.

Nuevamente, el juicio de razonabilidad, en última instancia se desplaza a los jueces; sucede que no cualquier incumplimiento debe justificar la exclusión de la consolidación, ya que a la administración le bastaría inobservar tales normas de excepción para que, paradójicamente, otorgue preferencia a un crédito, en perjuicio de otros, que también aguardan con silenciosa espera su cancelación definitiva.

<sup>73</sup> Altamira Gigena, Julio I., “La sentencia en el juicio contencioso administrativo”, *RDA*, año 4, 1992, p. 325.

## XI. REFLEXIONES FINALES

1. El sometimiento de los poderes públicos a la Constitución comporta un doble matiz: a la vez que impone un deber negativo a los órganos públicos de no interferir en la esfera jurídica de tutela individual, se traduce asimismo en un deber positivo, en el ámbito de sus propias atribuciones, de garantizar y dar efectividad a los derechos reconocidos por la ley fundamental.
2. El principio de sometimiento de la administración al orden jurídico impone como una necesaria exigencia arbitrar los instrumentos jurídicos para hacer que las sentencias condenatorias contra el Estado sean cabal y puntualmente ejecutadas.
3. La adopción de remedios excepcionales, para momentos igualmente excepcionales, no puede tener lugar al margen de los principios que sustentan el Estado de derecho, en el que ocupan lugar preferente los valores jurídicos superiores y el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.
4. Los modelos que se propongan en materia de ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado vencido en juicio deben procurar en su proyección pragmática afianzar la justicia en nuestra sociedad, y este postulado preliminar del Estado de derecho debe inspirar a la doctrina, a la legislación y a los poderes públicos, para insertar dentro del mismo un verdadero Estado de justicia.
5. El derecho a la tutela judicial efectiva no tiene concreción suficiente con la sola superación de los obstáculos procesales que impiden el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción; es menester asegurar la eficacia decisoria de los pronunciamientos jurisdiccionales a través de mecanismos que aseguren su cumplimiento en un tiempo y modalidad razonable.
6. Cuando las sentencias condenatorias contra el Estado consistan en la obligación de dar sumas de dinero, no debe soslayarse que las posibilidades de su ejecución tienen una indiscutida limitación en el principio de legalidad presupuestaria, razón por la cual debe diseñarse un modelo procesal que concilie la efectividad de la tutela judicial con la necesaria concurrencia del crédito presupuestario indispensable para hacer efectiva su ejecución; es que, precisamente, se halla en juego el interés público comprometido en el normal funcionamiento de la administración y en la continuidad de las prestaciones públicas. Debe procurarse, entonces, que el poder administrador obre con la necesaria diligencia.

7. El carácter declarativo o ejecutorio que el legislador atribuya a las sentencias condenatorias contra la administración vencida en juicio importa una decisión política de trascendentales implicancias jurídicas, pues de tal elección se deriva precisamente el verdadero perfil con el que se construye día a día nuestro Estado de derecho, orientado hacia el afianzamiento de la justicia, entendida esta no solo como “administración”, sino también como “poder”.
8. Como nos enseña el maestro Augusto M. Morello:<sup>74</sup>

Recorrimos un extendido y absorbente paisaje que no se refugia en el quietismo ni se instala, silenciosamente, en una mansa meseta aislada de los ruidos que recorren el cuerpo social. Sin aspirar nunca a un final esperado y previsible puesto que las cuestiones —cada vez más complejas y aceleradas y, quizá, precarias y transitorias— esquivan las respuestas posibles, que pronto se verán reemplazadas, a su vez, por diferentes urgencias...

<sup>74</sup> Morello, Augusto M., *Constitución y proceso. La nueva edad de las garantías jurisdiccionales*, 1998, p. 403.